

# Estudo Nacional de Mobilidade Urbana



## Relatório de Diagnóstico Volume 2

### Região Metropolitana da Grande São Luís

Abril de 2025

Elaborado com a colaboração das equipes do BNDES, do Ministério das Cidades e de diversas instituições públicas e privadas do setor de mobilidade urbana

O “**Estudo Nacional de Mobilidade Urbana**: Desenvolvimento do Transporte Público de Média e Alta Capacidades nas principais Regiões Metropolitanas do país” (**ENMU**) é uma iniciativa conjunta do BNDES e do Ministério das Cidades, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 01-2023 / D-121.2.0027.23, de 24/10/2023.



MINISTÉRIO DAS  
CIDADES



Este trabalho foi realizado com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (BNDES FEP), no âmbito da RFP nº 16/2023. A atuação do Consórcio de Consultores foi objeto do contrato de prestação de serviços OCS nº 151/2024, celebrado com o BNDES em 10/05/2024, sob a liderança dos seguintes profissionais:

---

**Diagnóstico, Rede Estrutural Necessária e Banco de Projetos**

**Logit**

Wagner Colombini Martins, Fernando Howat Rodrigues, Thiago Affonso Meira  
Diogo Barreto Martins, Renata Cruz Rabello

**Oficina Consultores**

Arlindo Fernandes, Antônio Luiz Mourão Santana, Andrea Aparecida Azevedo  
Brisida, Felício Hissaaki Sakamoto

**TYLin**

Gabriel Feriancic, Victor Frazão Barreto Alves, Claudia Cosme Mascarenhas,  
Luiz Marcelo Teixeira Alves,  
Larissa Deborah Alves Teixeira dos Santos

---

**Coordenação do PMO e desenvolvimento dos Insumos da Estratégia Nacional**

**Bain & Company**

Rodrigo Más, Wagner Costa

**Assessoria Jurídica**

**Machado Meyer**

Rafael Vanzella, José Virgílio Lopes Enei, Débora Boucinhas Leal, Rafael de Lima Andrade e Pedro Inglez Mazzarella

**Sistema de Informações Geográficas (SIG)**

**Logit**

Patrícia Tozzi, Débora Gonçalves

**Geológica**

Cássio Fernando Rossetto

**Consultores**

Orlando Strambi, Claudia Martinelli

As entregas do ENMU foram realizadas de forma colaborativa com as equipes do BNDES, do Ministério das Cidades e de diversas instituições públicas e privadas do setor de mobilidade urbana. Os profissionais das referidas instituições fizeram parte do Comitê Técnico do ENMU e tiveram a oportunidade de oferecer comentários e contribuições em versões intermediárias dos relatórios, conforme previsto no Termo de Especificações Técnicas do ENMU. Maiores detalhes podem ser obtidos em <https://www.bndes.gov.br>.

## Equipe Técnica

### Diagnóstico, Rede Estrutural Necessária e Banco de Projetos

#### Logit

Caio Pieroni, Cláudia Machado, Daniel Souza, Fábio Rossetti Delospital, Gabriel Mendes Bergamaschi, Gil Andrade, Heitor Seidi Osako, Isabela Cruz, Lorena Oliveira, Lucas Melo, Paulo Góes, Paulo Júnio Rosa, Priscila Damasio, Rafael Caetano Ramos, Rafael Sanabria, Rasielle dos Santos Rasia, Roberto Torquato, Rodrigo Cintra Pires, Victor Zamith

#### Oficina Consultores

Alexander André Silva, Bruno Lora Martin, Daniela Cardone Del Monte Leão, Edilberto de Aguiar Júnior, Esnel Minetti, José Carlos Xavier, Lorétti Portofé de Mello, Luis Fernando Di Pierro, Marcelo Massayuki Nakazaki, Marcos Pimentel Bicalho, Otávio Ferreira Mourão Santana, Paulo Sussumu Hatada, Rafael Simonato

#### TYLin

Ana Paula Felipe, Ayrton de Sousa Pinto, Carol Bueno de Freitas, Fábio Cretella Vaz Conn, Geraldo Camargo de Carvalho Jr., Jane Aoki Alberto, Leonardo Palermo Gentile, Leticia Bispo Marques, Luciano Peron, Luis Fernando Kyono, Luiza Maciel Costa da Silva, Maria Manuela Pose Guerra, Sérgio Oda Kokuta, Sílvia Vitali Santos Mauad, Vinicius Dorta Molina Hernandez, Vinícius Martinez Ramim

### Assessoria Jurídica

#### Machado Meyer

Ana Clara Gemeinder de Mendonça, Beatriz Simões da Silva, Estevam Pallazzi Sartal, Gabriel Brasileiro Nagle de Oliveira, Gabriel Rapoport Furtado, Guilherme de Faria Nicastro, Jéssica Suruagy Borges Galhardo, Juliana Mucinic, Lucas Nunes Martorelli, Maria Gabriela Figueiredo Parreira de Moura, Rafaela Pereira Falavina

- O conteúdo desta publicação não reflete, necessariamente, o posicionamento institucional do BNDES e do Ministério das Cidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.
- O material e as análises contidos neste documento foram elaborados com o objetivo de fornecer uma visão estratégica abrangente sobre a mobilidade urbana nas principais Regiões Metropolitanas do Brasil, sendo os trabalhos realizados em um período de tempo limitado e dentro das possibilidades e limitações das informações disponíveis.
- O ENMU foi conduzido com base em pesquisas secundárias de mercado, análise de informações públicas disponíveis ou fornecidas ao Consórcio de Consultores pelas diversas instituições que contribuíram na elaboração do estudo, bem como por meio de diversas entrevistas com especialistas do setor. Os membros do Consórcio, de forma independente, não verificaram as informações mencionadas nem conduziram pesquisas primárias ou qualquer forma de *due diligence*, e, portanto, não fazem qualquer afirmação ou garantia, expressa ou implícita, quanto à precisão, completude ou exaustividade dessas informações. As projeções de mercado, análises financeiras, estimativas e conclusões aqui apresentadas são baseadas nas informações mencionadas acima e no melhor julgamento de cada membro do Consórcio e das equipes do BNDES e integrantes do Comitê Técnico, e, por isso, não devem ser interpretadas como recomendações específicas, nem como previsões ou garantias de desempenho ou resultados futuros.
- O objetivo do ENMU é oferecer insumos para a elaboração de uma Estratégia Nacional de Mobilidade Urbana, visando orientar a atuação da União junto aos entes subnacionais para coordenação de esforços interfederativos que viabilizem a articulação de políticas públicas e o fomento à implantação de projetos de Transporte Público Coletivo de Média e Alta Capacidades. O ENMU não envolve a elaboração de planos de mobilidade urbana, estudos de viabilidade econômico-financeira ou projetos com detalhamento suficiente para subsidiar contratações públicas ou decisões privadas de investimento. Caberá às instituições interessadas, públicas ou privadas, realizar os estudos adicionais e análises aprofundadas pertinentes para avançar com os projetos às etapas seguintes de implantação ou fundamentar suas decisões de investimento.

## Lista de Entregáveis do ENMU

Produtos	Entregas	Código
<b>Plano de Trabalho</b>	Cronograma detalhado de atividades	PT v1
	Cronograma revisado após o início do Diagnóstico	PT v2
<b>1 / Diagnóstico (item 2.1)</b>	Planejamento do Diagnóstico	D0
	Relatórios de Diagnóstico	D1
	Levantamento dos Planos de Investimento	D2
	Relatório de Benchmarking	D3
	Rede Estrutural existente disponível no Sistema de Informação Geográfica (SIG)	D4
<b>2 / Rede Estrutural Necessária (item 2.2)</b>	Detalhamento da Metodologia e Planejamento da Elaboração das Redes Estruturais e Cenários	R0
	Relatórios de Redes Estruturais Planejadas	R1
	Relatório de Projeção de Demanda	R2
	Relatórios de Redes Estruturais Necessárias (Cenários Padrão e Otimizado)	R3
	Rede Estrutural Necessária disponível no SIG	R4
<b>3 / Banco de Projetos (item 2.3)</b>	Detalhamento da Metodologia e do Planejamento	B0
	Identificação ou Proposição de Projetos	B1
	Propostas para validação do conteúdo das Fichas de Projetos, modelagem do Banco de Projetos e Metodologias para Elaboração dos itens das Fichas de Projetos	B2
	Relatórios de Projetos Propostos	B2
	Conjuntos de Fichas de Projeto	B3
	Banco de Projetos disponível no SIG	B4
<b>4 / Insumos da Estratégia Nacional (item 3.1)</b>	Planejamento dos Insumos da Estratégia Nacional	E0
	Visão do futuro da Mobilidade Urbana no Brasil	E1
	Relatório de Fontes alternativas de Recursos	E2
	Modelos de financiamento e de garantias	E3
	Modelos de Governança Metropolitana	E4
	Relatório de Responsabilidades e contrapartidas (inclui gargalos e limitações normativas)	E5
	Metodologia de Priorização de Projetos	E6
	Relatório de Análise de Mercado	E7
	Relatório de Cadeias Produtivas	E8
Relatório de M&A da Estratégia Nacional	E9	
<b>5 / SIG (item 3.2)</b>	Metodologia e Planejamento do Desenvolvimento	S0
	Protótipo do Sistema ( <i>Design Sprint</i> )	S1
	SIG disponível para a Rede Estrutural existente	S2
	SIG disponível para a Rede Estrutural Necessária	S3
	SIG disponível para o Banco de Projetos	S4
Disponibilização em ambiente de produção	S5	
<b>6 / PMO (item 4)</b>	Assessoria de Organização da Ferramenta Virtual	P0
	Assessoria de Organização da Ferramenta Virtual e de Revisões	P1
	Disponibilização da Ferramenta Virtual	P2
<b>Assessoria Jurídica (item 5)</b>	Parecer jurídico para cada RM	J1-J21

[Produtos 2.1, 2.2 e 2.3 individualizados para cada uma das 21 RM]

Este relatório corresponde à entrega Relatórios de Diagnóstico, código D1, referente à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

A elaboração da primeira versão apresentada ao BNDES foi concluída em agosto/2024, com base nos dados disponíveis nesta data, sendo então submetida ao fluxo de revisões e coleta de contribuições estabelecido no Termo de Especificações Técnicas do Contrato OCS nº 151/2024.

# Índice

1	Introdução .....	7
2	Apêndice I - Aspecto Institucional .....	8
2.1	Estruturas Governamentais Estaduais e Metropolitanas .....	8
2.1.1	Composição e caracterização da RM .....	8
2.1.2	Governança Interfederativa da RMGSL .....	9
2.1.3	Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (“MOB”).....	13
2.1.4	Maranhão Parcerias (“MAPA”).....	17
2.2	Normas, diretrizes e planos metropolitanos .....	18
2.2.1	FPICs .....	18
2.2.2	Política Nacional de Mobilidade Urbana .....	18
2.2.3	Estatuto da MetrÓpole.....	19
2.2.4	Legislação estadual sobre transporte público .....	20
2.2.5	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís (“PDDI-RMGSL”) .....	24
2.3	Área de Estudo: São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar .....	28
2.3.1	São Luís .....	28
2.3.2	São José de Ribamar .....	34
2.3.3	Raposa .....	35
2.3.4	Paço do Lumiar .....	37
2.4	Conclusões sobre os aspectos institucionais .....	38
2.4.1	Governança da RMGSL.....	38
2.4.2	PDDI-RMGSL .....	39
3	Apêndice II – Aspectos Jurídico e Regulatório.....	44
3.1	Urbanístico .....	44
3.2	Ambiental .....	45
3.3	Operacional .....	45
3.4	Financeiro.....	46
3.4.1	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas .....	46
3.4.2	Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (“FTMU”).....	49
3.5	Diagnóstico das operações existentes.....	50
3.5.1	Operações de Transporte Coletivo de Passageiros na RM (Ônibus semiurbano).....	50
3.5.2	Operações de Transporte nos Municípios da Área de Estudo .....	51
3.5.3	Normas sobre transporte coletivo urbano nos Municípios da Área de Estudo.....	57
3.5.4	Sistema de Bilhetagem .....	60
3.6	Conclusões os aspectos jurídicos e regulatórios das operações .....	62
3.6.1	Fundos Especiais ou Contábeis.....	62
3.6.2	Poder Concedente.....	63
3.6.3	Nível de formalização .....	63
3.6.4	Integração tarifária.....	65
3.7	Anexos Jurídicos .....	66
3.7.1	Framework Geral da RM.....	66
3.7.2	Operações existentes de transporte .....	67
3.7.3	Sistema de Bilhetagem Metropolitana.....	74

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Framework Institucional da RM .....	66
Tabela 2: Ônibus Municipal de São Luís – CONTRATO DE CONCESSÃO N° 004/2016 .....	67
Tabela 3: Sistema de Bilhetagem Metropolitana .....	74

# 1 Introdução

Este Caderno de Apêndices é integrante do relatório D1 – Relatório de Diagnóstico da Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGSL (Volume 2) feito no âmbito do Estudo Nacional de Mobilidade Urbana (ENMU) e é constituído de dois apêndices.

No Apêndice I são apresentados os aspectos institucionais, embasando a elaboração do capítulo 3.1 do Relatório de Diagnóstico.

O Apêndice II apresenta o conjunto de informações e análises feitas para elaboração do diagnóstico jurídico e regulatório da respectiva RM, constante no capítulo 3.7 do Relatório de Diagnóstico.

## 2 Apêndice I - Aspecto Institucional

A abordagem dos aspectos institucionais tem como objetivos analisar as estruturas governamentais e a gestão e a governança do TPC. Para isso, foram abordadas as relações interfederativas dos órgãos, além de informações relacionadas a mobilidade e transporte, focadas nos investimentos e custos, com detalhe na operação do transporte. A análise abrange tanto a esfera municipal, quanto a estadual e a metropolitana, identificando competências, lacunas e instrumentos de cooperação.

### 2.1 Estruturas Governamentais Estaduais e Metropolitanas

#### 2.1.1 Composição e caracterização da RM

A Região Metropolitana da Grande São Luís (“RMGSL” ou “Grande São Luís”) foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 38/1998 (“LC nº 38/98”), e é composta por 13 (treze) municípios, sendo eles Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.<sup>1</sup> Atualmente, a Lei Complementar Estadual nº 174/2015 (“LC nº 174/15”) é o instrumento normativo que rege a RMGSL.

Conforme a LC nº 174/15, art. 3º, a adesão de novos municípios à Região Metropolitana deverá ser feita com base em estudos técnicos prévios, a serem elaborados por instituição pública de pesquisa com notório conhecimento e experiência em estudos regionais e urbanos, que deverá ser aprovado pelo Colegiado Metropolitano<sup>2</sup>, para posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa do Maranhão, considerando os seguintes critérios: (i) articulação funcional entre os municípios, com contiguidade e/ou descontinuidade na mancha de ocupação; (ii) inserção na região de influência da cidade de São Luís, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”); (iii) taxa de crescimento anual da população acima da média do Estado (1,52% a.a. entre 2000 e 2010); (iv) existência ou necessidade de funções públicas de interesse comum (“FPICs”); (v) elevado interesse turístico, de proteção ambiental e de valorização cultural; (vi) relevante movimento pendular da população para trabalho e/ou estudo.

---

<sup>1</sup> Lei Complementar Estadual nº 038/98, englobando todos os municípios da Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), acrescentando posteriormente o município de Alcântara (Lei Complementar nº 63/03). A constituição da Região Metropolitana foi alterada recentemente pela Lei Complementar nº 153/13 incluindo três municípios (Bacabeira, Rosário e Santa Rita), e pela Lei Complementar nº 174/2015, incluindo mais 5 (cinco) municípios (Axixá, Cachoeira Grande, Icatu, Morros e Presidente Juscelino).

<sup>2</sup> Trata-se do órgão deliberativo da RMGSL, conforme abordado adiante neste relatório.

## 2.1.2 Governança Interfederativa da RMGSL

Como arranjo institucional inerente à RMGSL, a LC nº 174/15 previu que a implantação da governança interfederativa deverá ocorrer por meio da colaboração, articulação e integração entre o Estado e os municípios, de maneira a resultar nos seguintes benefícios (art. 5º): (i) otimização dos potenciais e oportunidades de desenvolvimento da RM e a disseminação de seus efeitos para o Estado como um todo; (ii) redução das desigualdades sociais e econômicas entre os municípios e entre os segmentos sociais; (iii) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de metropolização; (iv) consolidação da consciência e identidade metropolitana; (v) gestão democrática e controle social. Ademais, na governança interfederativa da RMGSL, o Estado e os municípios compartilharão responsabilidades e ações de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, a governança da RMGSL compõe-se dos seguintes entes (art. 6º da LC nº 174/15):

- (i) Colegiado Metropolitano, com caráter executivo e deliberativo;
- (ii) Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos, com caráter consultivo e deliberativo;
- (iii) Agência Executiva Metropolitana, com caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano;
- (iv) Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

### 2.1.2.1 Colegiado Metropolitano

O Colegiado Metropolitano da RMGSL é composto pelos seguintes participantes: (i) Governador do Estado; (ii) Secretário de Estado da Casa Civil; (iii) Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano; (iv) Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão; (v) Secretário de Estado de Assuntos Políticos e Federativos; (vi) Secretário de Estado da Infraestrutura; (vii) Secretário de Estado da Saúde; (viii) Secretário de Estado do Desenvolvimento Social; (ix) Secretário de Estado de Meio Ambiente e de Recursos Naturais; (x) Secretário de Estado do Turismo; (xi) Secretário de Estado do Trabalho e da Economia Solidária; (xii) Secretário de Estado de Indústria e Comércio; (xiii) Secretário de Estado da Educação; (xiv) Prefeitos dos 13 (treze) Municípios que compõem a RMGSL.

Conforme o art. 7º da LC nº 174/15, as deliberações do Colegiado Metropolitano possuem quórum de aprovação de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus membros. Ademais, entre as competências do Colegiado Metropolitano, destacam-se (i) promover a elaboração, o acompanhamento e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (“PDDI”) e Planos Setoriais, bem como ratificar as revisões que se fizerem necessárias; (ii) encaminhar, acompanhar

e avaliar a execução do PDDI, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação; (iii) compatibilizar e deliberar sobre a aplicação de recursos oriundos de distintas fontes, destinados ao atendimento das funções públicas de interesse comum, em consonância com o PDDI da RMGSL; (iv) estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos; (v) promover a articulação dos municípios da região metropolitana entre si e com organizações privadas, órgãos e entidades federais e estaduais, objetivando o planejamento e a gestão integrada das funções públicas de interesse comum (art. 8º).

Vale notar, ainda, que os órgãos ou entidades das administrações do estado e dos municípios da RMGSL não iniciarão, nem darão seguimento a qualquer solicitação ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou, ainda, de prestação de serviços por entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, relacionada com investimentos na RMGSL, sem que o Colegiado Metropolitano certifique estarem os projetos em conformidade com o PDDI e demais diretrizes estabelecidas para a RMGSL (art. 10).

#### 2.1.2.2 Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos

Conforme dispõe a LC nº 174/15 (art. 11), o Conselho Participativo da RMGSL é composto por (i) Presidente da Agência Executiva Metropolitana da Grande São Luís; (ii) 1 (um) representante de cada município; (iii) 2 (dois) representantes dos movimentos populares relativos a questões de moradia, saneamento ou transporte; (iii) 2 (dois) representantes de entidades sindicais de trabalhadores; (iv) 2 (dois) representantes de entidades empresariais; (v) 2 (dois) representantes de conselhos profissionais; (vi) 2 (dois) representantes de instituições universitárias; (vii) 3 (três) representantes de empresas concessionárias de serviços públicos (saneamento, iluminação, transporte, etc.); (viii) 4 (quatro) representantes dos Conselhos das Cidades dos municípios integrantes da RMGSL. Sua finalidade, segundo o art. 12 dessa mesma norma, é a de (i) elaborar propostas para apreciação das demais instâncias de governança da RMGSL; (ii) apreciar matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado Metropolitano; (iii) propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos, entre outros.

Por sua vez, a atuação da Conferência Metropolitana se dá especificamente na escolha dos representantes dos segmentos da sociedade civil, regulamentada pelo Colegiado Metropolitano e organizada e coordenada pela Agência Metropolitana (art. 12 da LC nº 174/15).

#### 2.1.2.3 Agência Executiva Metropolitana

A Agência Executiva Metropolitana (“AGEM”) é o órgão que exerce atribuições de assessoramento técnico no âmbito da RMGSL, conforme art. 9º da LC nº 147/15. Sua competência envolve

notadamente as seguintes atribuições (art. 15): (i) articular-se com os Municípios integrantes da RMGSL, com órgãos e entidades públicas e privadas, estaduais, federais e internacionais, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum, na elaboração do PDDI; (ii) disponibilizar assessoria técnica e organizacional aos municípios da região metropolitana, acompanhando a elaboração e revisão dos planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, para compatibilização de seus conteúdos com o interesse metropolitano; (iii) promover diagnósticos da realidade socioeconômica municipal e de âmbito metropolitano, em parceria com órgãos estaduais e municipais afins e com participação da sociedade civil, visando subsidiar o planejamento integrado; (iv) articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMGSL; (v) gerir os recursos do Fundo Metropolitano, submetendo os instrumentos de controle financeiros à apreciação e deliberação do Comitê de Orientação e Fiscalização constituído por membros do Colegiado Metropolitano, do Conselho Participativo e Agência Executiva Metropolitana.

Nesse sentido, a regulamentação da estrutura de governança da AGEM foi disciplinada pelo Decreto Estadual nº 32.874/2017 (“Decreto nº 32.874”), de maneira a conceber a AGEM enquanto autarquia estadual vinculada à Casa Civil. Ademais, a AGEM é composta por (i) uma Administração Superior; (ii) Unidades de Assessoramento Direto; (iii) Unidades de Suporte Operacional; e (iv) Unidades de Atuação Programática.<sup>3</sup>

#### 2.1.2.4 Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís

Como parte do sistema de governança da RMGSL, a LC nº 174/15 instituiu o Fundo de Desenvolvimento da RMGSL (“FD-RMGSL”), o qual possui o objetivo de financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das funções públicas de interesse comum da RMGSL (art. 16). A área de aplicação dos recursos oriundos desse Fundo abrange os municípios integrantes da RMGSL.

Conforme o art. 18 da LC nº 174/15, constituem recursos do FD-RMGSL as seguintes fontes:

---

<sup>3</sup> Art. 2º A estrutura organizacional da Agência Executiva Metropolitana é composta por:

I - Administração Superior: a) Presidente;

II - Unidades de Assessoramento Direto ao Presidente: a) Gabinete; b) Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas; c) Assessoria Jurídica; d) Assessoria de Comunicação; e) Ouvidoria;

III - Unidades de Suporte Operacional: a) Diretoria Administrativa e Financeira: 1. Supervisão Administrativa; 1.1. Serviço de Recursos Humanos; 1.2. Serviço de Material e Patrimônio; 1.3. Serviços Gerais e Transporte; 1.4. Serviço de Informática; 2. Supervisão Financeira; 2.1. Serviço de Execução Orçamentária; 2.2. Serviço de Controle Contábil-Financeiro; b) Comissão Setorial de Licitação;

IV - Unidades de Atuação Programática: a) Diretoria de Programas e Projetos; 1. Superintendência de Planejamento Metropolitano; 1.1. Supervisão de Núcleo de Saneamento Básico; 1.2. Supervisão de Núcleo de Mobilidade Urbana; 1.3. Supervisão de Núcleo de Uso de Solo; 1.4. Supervisão de Projetos Especiais.

Art. 3º As competências das unidades administrativas constantes do art. 2º deste Decreto e as atribuições dos respectivos cargos serão definidas no Regimento da Agência Executiva Metropolitana.

- (i) Recursos orçamentários do Estado e Municípios integrantes da RMGSL, a ele destinados por disposição legal (PPA, LDO e LOA), mediante rateio com um percentual do Fundo de Participação Municipal (“FPM”) de cada município integrante da RMGSL, complementado no mínimo por igual valor pelo Governo do Estado;
- (ii) Dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de programas e projetos sob a orientação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- (iii) Empréstimos nacionais, internacionais e outros recursos provenientes da ajuda e cooperação e de acordos intergovernamentais;
- (iv) Recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos efetuados para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano;
- (v) Produto das operações de crédito contraídas pelo Estado ou pelos municípios, para financiar obras e serviços de interesse comum, e rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro, entre outros;
- (vi) Dotações a fundo perdido, consignadas ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL por organismos nacionais ou internacionais, inclusive, por organizações não governamentais;
- (vii) Doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou multinacionais e outros recursos eventuais.

Ainda, vale mencionar que o percentual do FPM para contribuição de cada município da RMGSL ao FD-RMGSL será definido pelo Colegiado Metropolitano (art. 16, § 1º), e o FD-RMGSL poderá transferir ao Tesouro Estadual e Municipal recursos para pagamento de amortização e encargos de operação de crédito, interna ou externa, destinados ao Fundo Metropolitano, que vierem a ser contraídos pelo Estado ou municípios integrantes da RMGSL, segundo normas estabelecidas em regulamento (art. 16, § 2º).

A aplicação dos recursos do FD-RMGSL, conforme o art. 19 da LC nº 174/15, possui caráter de financiamentos reembolsáveis e de liberação de recursos sem retorno<sup>4</sup>, em condições específicas para cada beneficiário, observados os seguintes requisitos:

---

<sup>4</sup> Art. 20 - Os financiamentos concedidos e os recursos liberados pelo Fundo de Desenvolvimento da RMGSL submetem-se às seguintes condições gerais:

I - para financiamento reembolsável: a) o valor do financiamento corresponderá a, no máximo, 80% (oitenta por cento) do valor total do programa, do projeto ou do investimento; b) o beneficiário deverá providenciar os recursos para contrapartida, que serão de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor total; c) o prazo de carência será de, no máximo, trinta e seis meses, não podendo exceder a seis meses do prazo de conclusão dos investimentos; d) o prazo de amortização do financiamento será de, no máximo, noventa e seis meses e terá início no mês subsequente ao do término da carência; e) os encargos financeiros referentes a juros e atualização monetária serão estabelecidos em regulamento; f) a forma e a periodicidade das amortizações referentes ao principal e aos encargos financeiros serão definidas em regulamento a ser elaborado pelo órgão deliberativo no prazo de 1 (um) ano após a criação do fundo; g) a exigência de garantias obedecerá ao disposto nas normas legais pertinentes

h) as penalidades a serem aplicadas nos casos de inadimplência ou de não-regularidade fiscal serão estabelecidas em regulamento;

- (i) O programa, o projeto ou o investimento a ser financiado ou sustentado financeiramente com recursos do FD-RMGSL deverá ser caracterizado como de interesse comum na região metropolitana;
- (ii) O programa, o projeto ou o investimento deverá constar no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado ou, na ausência deste, nas diretrizes metropolitanas estabelecidas para a região metropolitana;
- (iii) O programa, o projeto ou o investimento deverá ser aprovado e priorizado pelo Colegiado Metropolitano;
- (iv) O beneficiário dos recursos deverá comprovar o cumprimento das exigências legais referentes ao endividamento do setor público, quando pertinente;
- (v) O programa, o projeto ou o investimento deverá ser relacionado a financiamento de custos referentes à elaboração de estudo ou projeto vinculado ao PDDI; financiamento da implementação de programa ou projeto constante no PDDI; pesquisa ligada a FPIC e ao estudo de seu impacto na qualidade de vida na região metropolitana; e financiamento de obras estruturantes de interesse comum.

Ademais, como já referido, o FD-RMGSL é administrado pela Agência Metropolitana (art. 21 da LC nº 174/15). Até o momento, não foram identificadas quaisquer informações acerca da efetiva utilização desse mesmo fundo, tampouco puderam ser encontradas informações sobre dotações orçamentárias realizadas pelos entes competentes.

### **2.1.3 Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (“MOB”)**

A Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (“MOB”) é entidade de natureza autárquica executiva, dotada de personalidade jurídica de direito público interno com autonomia administrativa, financeira e fiscalizadora. Criada pela Lei Estadual nº 10.213, de 9 de março de 2015 (“Lei nº 10.213”), a MOB integra a administração indireta do Poder Executivo do Estado do Maranhão e está vinculada à Casa Civil.<sup>5</sup> Nesse contexto, a MOB tem por atribuição o

---

II - a liberação de recursos sem retorno será deliberado pelo Colegiado Metropolitano e os recursos serão alocados na execução de programas, projetos ou empreendimentos que integram o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI;

III - liberação de recursos como forma de contrapartida financeira assumida pelo Estado em operação de crédito ou em instrumento de cooperação financeira que tenham como objeto o financiamento da execução de programas e projetos que integram o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI;

IV - a liberação de recurso do fundo para programas e projetos estruturantes fica condicionado a parecer técnico de viabilidade e finalidade a ser emitido pela Agência Executiva Metropolitana de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI;

V - após certificados os programas e projetos, os municípios apresentarão o detalhamento de seus projetos que são acompanhados e avaliados, em todas as etapas, para emissão de Ficha Técnica. A Ficha Técnica é que caracterizará o plano de trabalho a ser desenvolvido, com definição de valor e cronograma físico-financeiro, além de outros elementos para a viabilização.

<sup>5</sup> Na redação original da Lei nº 10.213, a extinta Agência Reguladora de Serviços Públicos (“ARSEMA”) integrava a Casa Civil, enquanto a então denominada Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana, atual MOB integrava a

desenvolvimento de estratégias de políticas públicas de transporte e mobilidade urbana para promover o deslocamento acessível e de qualidade à população, por meio da fiscalização, regulação, planejamento e controle dos meios de transportes e sistema viário estadual.<sup>6</sup>

A Lei Estadual nº 10.225/2015 (“Lei nº 10.225”) prevê, no art. 2º, que a MOB poderá, no âmbito de suas atividades celebrar consórcios e convênios para executar e realizar obras e serviços de forma a promover funções públicas de interesse comum, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades públicas envolvidas. Nesse sentido, à MOB foram conferidas as seguintes atribuições:

- (i) exercer as funções de órgão executivo de mobilidade dos serviços concedidos, permissionados ou autorizados;
- (ii) fortalecer a gestão pública no setor de transportes estadual e intermunicipal e do sistema de mobilidade urbana;
- (iii) gerir a infraestrutura de mobilidade estadual quanto a vias, logradouros públicos, estacionamentos, terminais, estações, pontos de embarques e desembarques, instrumentos de controles, fiscalização e arrecadação de taxas e tarifas;
- (iv) desenvolver o sistema de transporte estadual e intermunicipal e de infraestrutura viária promovendo a gestão integrada de todos os tipos de transportes bem como os modos e serviços a ele relacionados levando em conta a função social das cidades, sempre articulando as ações com as diretrizes da Política Nacional de Transporte e a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- (v) adotar ações e política de transporte e mobilidade urbana pautadas de modo integrado com o uso do solo e do meio ambiente e demais instrumentos de planejamento urbano, observando as diretrizes viárias e o alinhamento dos novos projetos de parcelamento;
- (vi) proteger os usuários contra abuso de poder econômico que vise à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;
- (vii) elaborar propostas, revisão, ajuste e aprovação de tarifas que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e termos de permissões de serviços públicos de transporte, observando a competência própria das Agências Nacionais;
- (viii) promover a livre, ampla e justa competição entre as entidades reguladas, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita;
- (ix) definir e avaliar por metas a execução de projetos e programas de investimentos das políticas dos transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário e seus respectivos modais;
- (x) regulamentar os serviços de transportes intermunicipais através de sistema eficiente e de qualidade, elaborando planejamento sistêmico da mobilidade, induzindo o desenvolvimento urbano integrado;

---

Secretaria de Estado de Infraestrutura. A atual estrutura da MOB congrega as funções anteriores desempenhadas pela própria MOB às funções então previstas para a ARSEMA, o que veio a ocorrer com a Medida Provisória nº 229/2017, atualizada pela Lei Estadual nº 10.567/2017: “Art. 5º A Agência Estadual de Mobilidade Urbana - MOB passa a denominar-se Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos - MOB, passando a ser vinculada à Casa Civil”. Assim, a MOB passa a regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos de competência do Estado e atividades privadas de interesse público.

<sup>6</sup> Conforme consta do endereço eletrônico da Agência, no link a seguir: <https://www.mob.ma.gov.br/sobre-mob>.

- (xi) regular o funcionamento dos serviços, definir parâmetros e padrões técnicos para a prestação de serviço adequado, consideradas as especificidades, de cada modalidade e de cada contrato ou instrumento de outorga;
- (xii) realizar ou contratar com terceiros a execução de serviços de apoio aos de sua competência, podendo firmar convênios com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e dos Municípios, organismos nacionais e internacionais tendo em vista o poder de outorga;
- (xiii) prestar serviços de apoio técnico às entidades congêneres de Municípios;
- (xiv) intervir na prestação dos serviços públicos de transporte, podendo promover a extinção unilateral ou consensual dos contratos de prestação de serviços públicos de transporte, autorizados, permitidos ou concedidos, nos casos previstos em lei;
- (xv) fiscalizar os aspectos técnicos, econômicos, contábil, financeiro, operacional dos contratos de concessão e termos de permissão de serviço público de transporte, aplicando, se for o caso, as sanções cabíveis;
- (xvi) explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, os serviços de transporte e administração de terminais;
- (xvii) acompanhar, pelas comissões tripartites, todas as modalidades de serviços públicos delegados de transportes intermunicipais podendo aplicar as respectivas sanções, no exercício da fiscalização;
- (xviii) elaborar estudos tarifários e informações estatísticas necessárias, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural e ambiental, que sejam de relevante interesse público;
- (xix) zelar pela prestação de serviço adequado, regular, contínuo, eficaz, seguro, módico e atual;
- (xx) priorizar e estimular o transporte público; e
- (xxi) instituir ouvidoria para estreitar integração entre a sociedade e os prestadores de serviços públicos.

Dessa forma, nota-se que a MOB possui, de acordo com sua função institucional, papel central no planejamento, deliberação e fiscalização dos serviços de transporte em todo o Estado, abrangendo não apenas o setor de mobilidade urbana, mas os transportes intermunicipais, como um todo, que possuam abrangência estadual. Não obstante, nas leis que disciplinam a atuação da MOB, inexistem menções diretas no sentido de promover políticas regulatórias e fiscalizatórias voltadas ao transporte propriamente metropolitano na RMGSL.

O Decreto Estadual nº 30.910, de 30 de junho de 2015 (“Decreto nº 30.910”) dispõe sobre a organização da MOB, de maneira a prever, em seu art. 2º, a referida estrutura institucional com os seguintes níveis e órgãos: (i) Administração Superior, com um Presidente e um Vice-Presidente; (ii) Unidades de Assessoramento Direto ao Presidente; (iii) Unidades de Suporte Operacional; (iv) Unidades de Atuação Programática, com diretorias técnicas ligadas às operações aeroviárias, aquaviárias, rodoviárias e ferroviárias. Por sua vez, o Regimento Interno da MOB, aprovado pelo Decreto Estadual nº 31.601/2016 (“Regimento Interno”), reproduz as atribuições já previstas na Lei nº 10.225, acima enumeradas, e a estrutura organizacional prevista no Decreto nº 30.910.

Além disso, o Regimento Interno da MOB também prevê as seguintes fontes de receitas, conforme sinalizado abaixo:

*“Art. 21. São receitas da MOB: I - rendas de qualquer natureza oriundas da regulação e gestão dos sistemas de transporte e mobilidade urbana, inclusive valores arrecadados com taxas de serviços, ônus variável, custos de gerenciamento operacional, vistorias, requerimentos, certidões, declarações, multas por infrações pertinentes, taxa fiscalização e ou outras denominações que vier a ser adotadas; II - operações de crédito, assim como os empréstimos e financiamentos obtidos; III - contribuições de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, e financiamentos obtidos; IV - rendas de serviços prestados a terceiros; V - subvenções, auxílios, doações, legados e contribuições; VI - rendas resultantes do uso e da aplicação de bens e valores patrimoniais; VII - pelos saldos dos exercícios financeiros, transferidos para sua conta patrimonial; VIII - produto das receitas alternativas, originárias de projetos associados ou auferidos pelas concessionárias, permissionárias ou autorizadas; IX - dotações do Tesouro Estadual; X - subvenções, doações, legados e contribuições; XI - receitas oriundas do Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana - FTMU, instituído pela Lei Complementar nº 179, de 29 de dezembro de 2015.”*

Conforme veiculado pelo Governo do Maranhão em sua página eletrônica<sup>7</sup>, a MOB tem trabalhado ativamente nas questões de mobilidade urbana no Estado. Assim, como ações que foram realizadas por ela, estão a renovação de cerca de 20% da frota de ônibus semiurbanos, com a entrega de 75 novos veículos, que permitiu reduzir a idade média dos ônibus no Maranhão. Também, foi informado que a gestão da MOB foi responsável por aumentar o número de fiscalizações realizadas no transporte rodoviário regular e as do semiurbano, além de ter implantado o Centro de Controle Operacional do Semiurbano, sistema de monitoramento da frota de ônibus da Grande São Luís.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/retrospectiva-2024-mob-encerra-ano-com-avancos-historicos-para-a-mobilidade-urbana-do-maranhao>

#### 2.1.4 Maranhão Parcerias (“MAPA”)

No âmbito estadual, cumpre citar a Maranhão Parcerias (“MAPA”), sociedade de economia mista constituída na forma de sociedade anônima, que tem por finalidade promover desenvolvimento econômico e social do estado do Maranhão, por meio da gestão, execução de projetos e prestação de serviços em parceria com a iniciativa privada.<sup>8</sup>

De acordo com o Estatuto Social da MAPA<sup>9</sup>, a companhia tem por objeto social, entre outros (i) gerir os ativos a ela transferidos ou que tenham sido adquiridos a qualquer título, a fim de promover desenvolvimento socioeconômico de relevante interesse coletivo; (ii) prestar serviços técnicos, administrativos e gerais, incluindo na área de gestão e acompanhamento de contratos administrativos; (iii) colaborar, apoiar, viabilizar e garantir a implementação do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas; (iv) estruturar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, projetos de concessões, parcerias público-privadas, desestatização e outros projetos de relevante interesse coletivo, fornecendo subsídios técnicos e auxiliando sua implementação.

A regulamentação existente sobre a MAPA não chega a especificar quais seriam as áreas de atuação desse ente. No entanto, a partir das informações disponibilizadas ao Consórcio para a elaboração do presente estudo, fomos informados que, em 28 de novembro de 2023, a MAPA teria firmado acordo de cooperação técnica com a MOB para gerenciamento de projetos de mobilidade e infraestrutura.<sup>10</sup> O referido instrumento, no entanto, não foi disponibilizado.

Além disso, foi identificada a minuta de Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (“PMIP”) para a realização de estudos, projetos, levantamentos ou investigações para a gestão de linhas semiurbanas de transporte coletivos da RMGSL – PMIP nº 02/2024. Segundo o instrumento convocatório, os estudos apresentam as seguintes condições:

*“1.1.1. O projeto deve apresentar contribuições para melhorias dos serviços de transporte público do Estado, garantindo maior eficiência, segurança e comodidade aos passageiros, bem como estimular o desenvolvimento econômico e a mobilidade sustentável na região.  
1.1.2. Os estudos devem abranger os municípios da região metropolitana de São Luís, quais sejam: Raposa, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e São Luís.*

<sup>8</sup> Conforme informações do site oficial da MAPA: <https://mapa.ma.gov.br/sobre-map>

<sup>9</sup> Conforme informações do site oficial da MAPA: <https://mapa.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/governanca-corporativa>

<sup>10</sup> <https://mapa.ma.gov.br/noticias/mapa-assina-acordo-de-cooperacao-tecnica-com-a-mob-para-gerenciamento-de-projetos-de-mobilidade-e-infraestrutura> e <https://mapa.ma.gov.br/noticias/mapa-e-mob-prorrogam-edital-para-estudos-sobre-a-gestao-de-linhas-de-transporte-semiurbano-na-regiao-metropolitana>.

*1.1.3. O Estado do Maranhão conta, atualmente, com 70 linhas semiurbanas e frota com 300 transportes coletivos que circulam nos municípios supracitados. O controle, a arrecadação e a gestão de suas respectivas tarifas devem, ademais, ser objeto do estudo a ser apresentado.*

*1.1.4. Obrigatoriamente, no que diz respeito à expressão operacional e à integração entre linhas, os estudos deverão levar em conta os hábitos da população e suas características socioculturais.*

*1.1.5. Os interessados poderão propor a utilização de tecnologias visando o controle operacional e o bom funcionamento das linhas de transporte coletivo semiurbano, como equipamentos de geo-posicionamento de ônibus e de central de controle operacional, sendo esta projetada para o suporte de acompanhamento das operações.”*

De acordo com as informações de acesso público nos sítios eletrônicos oficiais, não foi identificada a efetiva publicação do referido Edital, tampouco informações acerca de possível contratação dele decorrente.

## **2.2 Normas, diretrizes e planos metropolitanos**

### **2.2.1 FPICs**

O conceito de FPICs remonta à LC nº 14/73, que, no art. 5º, define como de interesse comum metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e sistema viário; a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo.

O Estatuto da MetrÓpole, no art. 2º, conceitua as FPICs como política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. Assim, o tema das FPICs é central para o estudo da RMGSL, especialmente no setor de mobilidade urbana, na medida em que é um dos elementos de atuação da governança metropolitana da RMGSL, por meio da elaboração do PDUI.

### **2.2.2 Política Nacional de Mobilidade Urbana**

A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (“PNMU”), que passou a exigir que os municípios com mais de 20.000

habitantes, pertencentes a regiões metropolitanas, elaborassem e aprovassem seus planos de mobilidade urbana<sup>11</sup>.

Também ficou estabelecido, nessa mesma norma, que os referidos planos devem priorizar os meios de transporte não motorizados e os serviços de transporte público coletivo, além de se orientarem para a integração entre os modos e serviços de transporte urbano<sup>12</sup>, bem como para a garantia de sustentabilidade econômica do transporte público coletivo de passageiros, preservando a continuidade, universalidade e a modicidade tarifária dos serviços.

São os objetivos da PNMU a redução de desigualdades e a promoção da inclusão social e do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, promovendo a melhora das condições de acessibilidade e mobilidade urbana nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas<sup>13</sup>. Nesse sentido, é atribuição da União o fomento e implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, estimulando, ainda, ações coordenadas e integradas entre municípios e estados destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana<sup>14</sup>.

### **2.2.3 Estatuto da MetrÓpole**

Por meio da Lei Federal n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015, modificada pela Medida Provisória n° 818, de 11 de janeiro de 2018, e pela Lei n° 13.683, de 19 de junho de 2018, foi instituído o Estatuto da MetrÓpole, que estabeleceu diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, bem como normas gerais para os planos de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa.

---

<sup>11</sup> Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

<sup>12</sup>Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

<sup>13</sup> Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

<sup>14</sup> Art. 16. São atribuições da União:

IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.

Importa destacar que o Estatuto da Metrópole prevê que, para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena. Para atingir a gestão plena, são os requisitos: (i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; (ii) estrutura de governança interfederativa própria; e (iii) plano de desenvolvimento urbano aprovado mediante lei estadual.

## **2.2.4 Legislação estadual sobre transporte público**

### **2.2.4.1 Sistema de Serviço Público Remunerado de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal**

A Lei Estadual nº 9.431/2011 (“Lei nº 9.431”) instituiu o Sistema de Serviço Público Remunerado de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão (“STRP”), nos termos do art. 1º da referida lei. Atualmente, o STRP é regulamentado pela Lei Estadual nº 10.538/2016 (“Lei nº 10.538”), sendo este o regramento aplicável para a disciplina jurídica do transporte coletivo a nível intermunicipal no Estado.

Conforme o art. 2º da Lei nº 10.538, compete exclusivamente ao Estado do Maranhão, por meio da MOB, delegar, gerir, planejar, supervisionar e fixar tarifas do STRP no Estado. Além disso, foi disposto que a operação do STRP poderá ser feita diretamente ou indiretamente por meio de delegação a empresas privadas ou públicas, sob regime de concessão, permissão ou autorização a ser regulamentada pelo Poder Executivo estadual (art. 6º). Assim, a implantação de serviços deverá ser autorizada pela MOB, após os estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira, preservando-se a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transportes.

No âmbito da delegação da operação dos serviços de transporte, a Lei nº 10.538 dispôs sua formalização por meio de “*concessão, permissão e autorização de serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros*” (art. 10).

Mais especificamente quanto à modalidade da delegação, a Lei nº 10.538 destaca os seguintes dispositivos, do art. 6º:

*“§ 1º É vedada a prestação de serviço rodoviário intermunicipal de passageiros, em qualquer de suas modalidades, que não tenham sido concedidos, permitidos ou autorizados pelo Estado do Maranhão.*

*§ 2º A concessão será outorgada pela MOB pelo prazo definido no edital de licitação, podendo ser prorrogada uma única vez, por igual período, mediante autorização expressa do Governador do Estado, observando como critérios a avaliação positiva pelos usuários do serviço prestado, a boa*

*qualidade do serviço, o interesse público, a anuência do delegatário na prorrogação do contrato e na continuidade da prestação do serviço, dentre outros critérios objetivos.*

*§ 3º A permissão, exercida por conta e risco da empresa delegada, pode ser revogada a qualquer tempo, a critério da MOB, sem direito a qualquer tipo ou forma de indenização ao permissionário.*

*§ 4º A autorização não é realizada em condição de exclusividade e poderá ser revogada a qualquer tempo, a critério da MOB, nas formas estabelecidas nesta Lei e em regulamento.”*

Embora a referida lei faça menções expressas às competências para o planejamento e delegação das operações de transporte atribuídas à MOB, cabe ressaltar que a Lei nº 10.538 faz poucas menções ao caráter metropolitano do transporte intermunicipal, de maneira que seus dispositivos se aplicam simultaneamente para as linhas metropolitanas e demais linhas que venham a executar transporte intermunicipal de passageiros em outros municípios do estado, fora da RMGSL. Em outras palavras, o regramento possui caráter amplo, que abrange, mas não possui como único escopo, a integração metropolitana.

Nesse sentido, o STRP classificou os seguintes tipos de serviços de operações de transporte público coletivo de passageiros, por meio do art. 13:

*“I - serviços convencionais - os que são prestados consoantes parâmetros técnico-operacionais previamente estabelecidos com referência a itinerários, frota, frequências, tarifas e períodos de funcionamento, visando ao atendimento das necessidades básicas do transporte rodoviário intermunicipal comum e o transporte rodoviário intermunicipal semiurbano de passageiros nas regiões metropolitanas do Estado, devendo ser executados por ônibus rodoviário convencional, executivo ou leito e microônibus para o transporte rodoviário intermunicipal semiurbano de passageiros, e ônibus semiurbano convencional ou executivo e microônibus para o transporte rodoviário intermunicipal semiurbano de passageiros;*

*II - serviços complementares - os que objetivam oferecer aos usuários de transporte um serviço acessório, sendo prestados mediante parâmetros técnico-operacionais previamente estabelecidos com referência a itinerários, frota, frequências, tarifas e períodos de funcionamento, devendo ser executados por microônibus rodoviário;*

*III - serviços especiais de fretamento e turismo - os que são executados através de contratos de aluguel ou fretamento, objetivando atender o transporte de turismo, de escolares, trabalhadores e quaisquer outras categorias que usufruam, em grupo, do serviço de transporte intermunicipal, sem característica de linha regular, podendo ser executados por quaisquer tipos de ônibus ou microônibus rodoviários;*

*IV - serviço especial de transporte rodoviário semiurbano de passageiros - os que são prestados consoante parâmetros técnicos-operacionais previamente estabelecidos com referência a itinerários, frota, frequência, tarifas e períodos de funcionamento, devendo ser executado através de ônibus e microônibus de características especiais, para atendimento de demandas específicas, com tarifas compatíveis com o serviço executado.”*

Desse dispositivo, depreende-se que, embora não haja uma referência direta ao termo “transporte metropolitano”, esse tipo de serviço fica classificado como transporte rodoviário semiurbano, a partir do art. 14, em especial seu parágrafo único:

*“Art. 14. Os Serviços Convencionais, Complementares e Especial de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros serão prestados mediante concessão ou permissão, precedida do regular procedimento licitatório, enquanto os Serviços Especiais de Fretamento e Turismo dependerão de autorização do Órgão Gestor do Sistema.*

*Parágrafo único. Os ônibus do Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros, por operarem em áreas urbanas contíguas, com características operacionais típicas de transporte urbano, transpondo os limites das municipalidades em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, terão trânsito livre nas áreas destinadas ao Transporte Rodoviário Urbano de Passageiros, devendo haver comunicação aos Municípios abrangidos acerca dos itinerários, cuja definição é de competência exclusiva da MOB.”*

De toda forma, não constam maiores direcionamentos legais acerca do transporte metropolitano de passageiros, sendo a Lei nº 10.538 aplicável em razão de sua aplicabilidade geral.

Em complemento, cumpre citar, ainda, a Resolução nº 01/2017, da MOB (“Resolução nº 01”), que trata do Regulamento do STRP (“Regulamento”). O referido Regulamento reproduz os dispositivos da Lei nº 10.538, notadamente no que diz respeito à delegação do transporte coletivo rodoviário

intermunicipal por meio de concessão ou permissão, nos serviços regulares de maior capacidade, e autorização, nos casos de serviços de fretamento (art. 19)<sup>15</sup>.

Ademais, o Regulamento prevê, em seu art. 52, que a tarifa a ser cobrada pela prestação dos serviços será definida pela MOB, tendo como objetivo “*remunerar, de maneira adequada, o custo do transporte oferecido em regime de eficiência e os investimentos necessários à sua execução, e bem assim a possibilitar a manutenção do padrão de qualidade exigido da transportadora*”. Nesse sentido, a MOB elaborará estudos técnicos, necessários à aferição dos custos da prestação e da manutenção da qualidade dos serviços, relativos a cada ligação, observadas as respectivas características e peculiaridades específicas (§ 1º).

As competências da MOB envolvem, nos termos do Regulamento, a expedição de normas complementares, conforme necessárias à melhor funcionalidade do STRP (art. 126) e o estabelecimento de convênios com órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais que possam contribuir para o melhor desempenho de suas atividades (art. 127).

#### 2.2.4.2 Conselho Estadual de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros

Ainda no âmbito do STRP, deve-se mencionar o Conselho Estadual de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros (“CETIP”), criado pela mesma Lei nº 10.538. Seu objetivo é especificamente constituir-se como um órgão administrativo de caráter recursal no âmbito da política pública estadual de transporte coletivo intermunicipal, sendo composto por 8 (oito) membros efetivos, nomeados pelo Governador do Estado para mandatos de 2 (dois) anos (art. 48). Além disso, as competências do CETIP são as seguintes, conforme o art. 49:

*“I - compatibilizar as diretrizes, resoluções e normas gerais relativas ao transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros com aquelas emanadas dos órgãos deliberativos dos Municípios do Estado do Maranhão;*

*II - apreciar e julgar, em última instância, os recursos administrativos interpostos em razão de infração às normas ou de aplicação de penalidades*

---

<sup>15</sup> No mesmo sentido da Lei nº 10.538, o Regulamento do STRP também aborda a classificação dos serviços prestados, do que se depreende igualmente que o transporte classificado como “semiurbano” é aquele que mais se aplica ao transporte público de passageiros em âmbito metropolitano na RMGSL: “Art. 23. Os Serviços Convencionais e Complementares e o Serviço Especial de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros serão prestados mediante concessão ou permissão, observada a legislação pertinente, enquanto os Serviços Especiais de Fretamento e Turismo dependerão de autorização do órgão gestor do sistema. Parágrafo único: Os ônibus do Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros, por operarem em áreas urbanas contíguas, com características operacionais típicas de transporte urbano e transpor os limites das municipalidades em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, terão trânsito livre nas áreas destinadas ao Transporte Rodoviário Urbano de Passageiros, devendo os Municípios abrangidos serem comunicados dos seus itinerários, cuja definição é de competência exclusiva da MOB.”

*previstas para as delegatárias do Sistema Estadual de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros;*

*III - opinar, emitir parecer e propor medidas acauteladoras que assegurem adequado desempenho dos serviços concedidos ou permitidos, tais como: intervenções, cassações de permissões e retomada dos serviços, entre outros;*

*IV - opinar, emitir parecer e propor medidas e providências a respeito de multas e de outras penalidades a serem impostas às delegatárias do Sistema Estadual de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.”*

Por fim, conforme o art. 50 da Lei nº 10.538, o CETIP conta com (i) 5 (cinco) representantes do poder público estadual, incluindo a participação da MOB; (ii) 1 (um) representante da federação dos municípios do Estado do Maranhão; e (iii) 2 (dois) representantes de entidades sindicais de prestadores de serviços de transporte público interurbano.

Neste aspecto, nota-se a ausência de participação de representantes de um possível “bloco metropolitano” referente à RMGSL, uma vez que, como referido, a própria lógica da Lei nº 10.538 contempla o transporte intermunicipal como um todo. Conseqüentemente, a atuação do CETIP e do STRP, dada a estrutura de governança dissociada do aspecto metropolitano, acaba por afastar a coordenação e o planejamento dessas operações na RMGSL, embora, como referido, haja indícios de medidas incipientes a cargo da MOB para a integração do transporte público coletivo na RMGSL.

### **2.2.5 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís (“PDDI-RMGSL”)**

No âmbito das informações disponibilizadas para a elaboração do presente estudo, deve-se mencionar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL (“PDDI-RMGSL” ou “PDDI”), que contou com a compilação de dados e reunião de informações e diagnósticos no ano de 2020. Segundo o documento analisado, referente ao sumário executivo do PDDI-RMGSL, o PDDI compõe o sistema de planejamento metropolitano e deve conter as diretrizes para esse planejamento, inclusive para os planos setoriais metropolitanos e para os planos setoriais locais, de modo a nortear ações de curto, médio e longo prazo.

Nesse sentido, foram objeto do PDDI (i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; (ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; (iii) as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento,

uso e ocupação no solo urbano; (iv) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; (v) a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e (vi) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Entre os estudos realizados, destacam-se dois eixos principais de análise existente no PDDI: (i) o “Eixo Institucional”; e (ii) o “Eixo Mobilidade”. O Eixo Institucional tem por objetivo analisar a capacidade de planejamento e gestão da RMGSL, verificando o grau de conhecimento, intervenção e controle que os diferentes órgãos do executivo local detêm e aplicam em relação ao território municipal, para atendimento das demandas da sociedade e desenvolvimento socioeconômico local. Já o Eixo Mobilidade trata acerca da configuração viária e de transportes da RMGSL, no intuito de elencar potencialidades e fragilidades da Região Metropolitana, assim como identificar vias de caráter metropolitano.

A esse respeito, cumpre salientar que o Eixo Institucional abordou planos e programas voltados à execução de determinadas FPICs, concentrados principalmente nos instrumentos da política urbana, como o *“Plano Diretor; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano; o Sistema Municipal de Meio Ambiente, o Código de Obras e Posturas, entre outras relacionadas com a produção do espaço”*. Não obstante, o PDDI-RMGSL, no aspecto institucional, não trouxe enfoque específico na governança institucional acerca da mobilidade urbana, em razão, conforme consta do documento, da ausência, em grande parte, de planos específicos para o setor, quer em âmbito metropolitano geral, quer em âmbito municipal local:

*“Com base nas informações coletadas, foi constatado que os principais Planos vigentes são os de Educação, Saúde e Meio Ambiente, estando em elaboração os Planos de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico. Com exceção de São Luís, todos os demais municípios não possuem Planos de Habitação, Cultura, Desenvolvimento Rural Sustentável e Mobilidade Urbana. Quanto à Regularização Fundiária, tema relevante no contexto do Maranhão e da RMGSL, apenas quatro municípios (Morros, Raposa, Rosário e São José de Ribamar) possuem uma lei específica para tratar da questão.”*

Assim, o tema da mobilidade urbana, conforme análise do PDDI-RMGSL, não foi objeto de discussão no âmbito do referido Eixo Institucional.<sup>16</sup> Em outras palavras, conforme consta do PDDI,

---

<sup>16</sup> *“Ainda que as Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC estejam definidas pela lei que instituiu a RMGSL, a questão metropolitana aqui abordada refere-se aos temas indicados pelos gestores municipais como comuns à Região. Independente da secretaria que representassem, os gestores que participaram da pesquisa apontaram de forma geral as questões mais relevantes para os municípios, com destaques para Regularização Fundiária, Saneamento Básico e Turismo.”*

a mobilidade urbana não aparece como uma FPIC de relevância na estrutura de governança institucional da RMGSL.

Por fim, como considerações finais do Eixo Institucional do PDDI-RMGSL, foram identificadas as seguintes fragilidades:

- “a) Informalidade no trato das questões da administração pública, inexistência generalizada de registros oficiais, impossibilitando avaliação e ajustes nas práticas institucionais;*
- b) Centralização de informações e dificuldades burocráticas para obtenção e disponibilização por meio digital e in loco;*
- c) Distintas estruturas administrativas municipais, com inexistência de órgãos que desempenham atividades associadas às Funções Públicas de Interesse Comum;*
- d) Reduzido quadro de funcionários para atender a demandas inerentes aos órgãos municipais.*
- e) Desconhecimento pela gestão municipal de informações referentes aos Planos e Programas existentes nos municípios e a sua aplicação;*
- f) Desatualização do Plano Diretor Municipal;*
- g) Pouco investimento nos municípios nas áreas de Saneamento e Meio Ambiente;*
- h) Inexistência de diagnóstico formalizado para a identificação dos problemas e as demandas da população, para promover melhorias conjuntas;*
- i) Deficiente intersetorialidade na gestão, o que mostra que os órgãos atuam de modo independente, sem articulação com outros órgãos;*
- j) Poucas prefeituras possuem órgãos específicos que tratam da questão metropolitana;*
- k) Inexistência de Consórcios que articulem as 13 municipalidades;*
- l) Dificuldades na aplicação dos tributos municipais e, como consequência, arrecadação própria;*
- m) Inúmeros Conselhos Municipais sem Fundo para gestão de suas ações;*
- n) Pouca assimilação a uma identidade metropolitana e suas possibilidades para o desenvolvimento regional por parte dos gestores municipais.”*

Já no âmbito do Eixo Mobilidade, o enfoque do PDDI é a descrição da malha rodoviária da RMGSL e da regulamentação do trânsito existente nos municípios integrantes. Apesar das poucas referências ao grau de integração da política metropolitana de transporte público de passageiros na RMGSL, o PDDI faz apontamentos no sentido de que os municípios integrantes não teriam tomado as ações legislativas e institucionais necessárias para a efetiva elaboração de planos de mobilidade:

*“A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) do Governo Federal (Lei Federal n.º 12.587/2012) orienta os municípios a elaborarem os seus planos de mobilidade, lei específica para reger as políticas de mobilidade do município. Além disso, a referida lei exige essa ação a todos os municípios acima de 20 mil habitantes, além de exigir que qualquer município integrante de Região Metropolitana possua o seu.*

*Dos treze municípios da RMGSL, apenas São Luís possui legislação que trate especificamente da mobilidade urbana (Lei Municipal nº 6.292/2017). A maioria dos municípios da Região possui apenas planos ou leis de planejamento e desenvolvimento urbano, que tratam da mobilidade de forma mais geral.*

*A PNMU orienta a integração entre projetos indutores do desenvolvimento urbano integrado, sendo de suma importância que haja adequada articulação entre os órgãos gestores de planejamento urbano e de trânsito e transporte municipal, a fim de constituir um sistema integrado de mobilidade urbana. De fato, as intervenções relacionadas à mobilidade devem ser compatíveis com os outros planos de organização urbana, existentes e atribuídos a cada município integrante da RMGSL, como os parâmetros de uso e ocupação do solo.”*

Em síntese, nos termos do PDDI, o diagnóstico para o setor de mobilidade urbana foi a ausência, tanto de âmbito municipal quanto de âmbito metropolitano, de medidas institucionais que viabilizassem a efetiva execução da integração de transporte metropolitano. O transporte semiurbano, referido na Lei nº 10.538, que regulamenta o STRP, foi citado no PDDI, no sentido de se mostrar as iniciativas existentes, mas sem necessariamente viabilizar a plena integração metropolitana. Além disso, faz-se referência ao “expresso metropolitano”, cujo detalhamento não constou de quaisquer das leis e regulamentos referentes ao transporte público metropolitano. De toda forma, o sistema semiurbano foi destacado como o mais importante para a operação da integração do transporte na RMGSL, conforme se verifica a seguir:

*“O transporte público coletivo rodoviário que circula na Região é mais claramente dividido entre os sistemas de transporte coletivo semiurbano e o*

*expresso metropolitano, que circulam predominantemente na Grande Ilha, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa – e os externos à Ilha fazem a ligação da capital São Luís aos demais municípios.*

*O sistema semiurbano é um dos que operam em conjunto ao sistema municipal de transporte público de São Luís, servindo como transporte coletivo também para os municípios de Raposa, Paço do Lumiar e São José Ribamar. O sistema de transporte municipal de São Luís é o mais expressivo na RMGSL, sendo bem consolidado.*

*Quanto às ligações intermunicipais, o sistema de transporte público semiurbano toma grande importância, conectando os quatro municípios da Ilha. O Mapa 7, (...), apresenta o sistema de rotas das linhas de transporte metropolitano dos municípios da Ilha do Maranhão, composto por 68 linhas convencionais, ligadas aos terminais de integração (MOB, 2017), além de quatro linhas expressas.”*

Por fim, deve-se registrar que, até o momento, o PDDI-RMGSL ainda não foi efetivamente convertido em lei.

## **2.3 Área de Estudo: São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar**

### **2.3.1 São Luís**

São Luís é o maior município que compõe a RMGSL, de modo que, como visto, sua estrutura de governança local possui papel atuante na regulação e nas operações de transporte público municipal.

#### **2.3.1.1 Lei Orgânica do Município**

A Lei Orgânica do Município de São Luis prevê, no art. 13, II, d), que compete privativamente ao Município “*organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos essenciais, incluindo-se, nestes, os transportes coletivos e os serviços de saneamento básico*”.

O Capítulo VI da referida Lei Orgânica dispõe sobre o transporte municipal. Nesse sentido, o art. 307 prevê o transporte coletivo urbano como serviço público de caráter essencial, definindo as seguintes competências ao Poder Executivo Municipal:

*“I - organizar e prestar diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, através de licitação, os serviços de transporte urbano de caráter municipal, respeitando nos pertinentes o dispositivo contido no inciso XXXVI do Artigo 5º da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 16/1997, de 02.06.97)*

*II - definir o processo, as frequências e as tarifas do transporte municipal;*

*III - disciplinar os serviços de carga e descarga e fixar a altura e tonelage máxima permitida aos veículos que circulem em vias públicas municipais;*

*IV - conceder, permitir, autorizar e fiscalizar o serviço de táxis e fixar a tarifa respectiva.”*

A regulamentação das operações de transporte coletivo foi atribuída a lei complementar posterior, juntamente à definição da política tarifária local, a indicação de critérios de desempenho para a prestação do serviço adequado, entre outros, conforme art 208 da Lei Orgânica do Município de São Luís. De toda forma, o art. 211 dispõe que o Município, como poder concedente, quando da delegação das operações de transporte público municipal, em regime de concessão ou permissão, deverá (i) gerenciar e controlar os serviços contratados; (ii) fiscalizar o cumprimento, pelas empresas operadoras, dos preceitos contidos na lei, no regulamento e nas demais normas expedidas sobre os serviços de transporte; (iii) remunerar corretamente as empresas operadoras, proporcionando o equilíbrio socioeconômico dos serviços prestados; (iv) não impor obrigações acessórias não previstas em lei.

Ademais, cumpre notar que a Lei Orgânica atribui ao Município de São Luís a competência para estabelecer “*metas prioritárias de circulação dos transportes coletivos urbanos, e, no que couber, dos metropolitanos, que terão preferência em relação às demais modalidades de transportes*” (art. 212).

### 2.3.1.2 Plano Diretor de São Luís

A Lei Municipal nº 7.122/2023 (“Lei nº 7.122”) aprovou o Plano Diretor do Município de São Luís. O art. 3º do diploma dispõem sobre os objetivos gerais do Plano, dentre os quais se destaca o inciso XII, em que deve acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade.

O art. 5º da Lei nº 7.122 determina que a política de desenvolvimento urbano da Cidade de São Luís deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, tendo

como um dos objetivos a criação de iniciativas de gestão integrada metropolitana, em especial, de políticas de transportes coletivos.

No que tange à Política de Mobilidade, prevista no Capítulo III do diploma, estabelece o art. 61º que o Sistema de Mobilidade deve ser compreendido como o conjunto coordenado dos meios de transporte, serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais destinados à mobilidade da população e deslocamento de cargas no território do Município.

Na sequência, o art. 62º elenca os objetivos da Política de Mobilidade, quais sejam:

- I. desenvolvimento urbano, integrando-se nas políticas de uso do solo e atendendo às características de cada macrozona;
- II. garantir que todo cidadão tenha acesso homogêneo ao território, com o custo compatível, assegurando a participação da população nas decisões, por meio das instâncias de controle social e consultas públicas;
- III. melhoria das condições de mobilidade da população, com conforto, segurança e modicidade, incluindo os grupos de mobilidade reduzida;
- IV. melhoria nas condições de interligação entre diferentes regiões do Município;
- V. priorização do pedestre sobre todos os modos de transporte, os não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- VI. redução do tempo de viagem entre os municípios da ilha;
- VII. melhoria das condições de integração entre os diferentes modais de transporte;
- VIII. promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas no município, incluindo a redução dos acidentes de trânsito, emissões de poluentes, poluição sonora e deterioração do patrimônio edificado;
- IX. melhoria das condições de circulação das cargas no Município com definição de horários e caracterização de veículos e tipos de carga.

Em seguida, prevê, no art. 63<sup>17</sup> a possibilidade de serem realizadas alterações institucionais e de regulação no Sistema de Transporte Municipal, para garantir: a universalização do atendimento ao usuário, a modicidade da tarifa, o equilíbrio financeiro da concessão, a disputa pelo mercado e a eficiência do serviço.

Quanto ao Sistema Municipal de Transporte, fazem parte dos seus objetivos, conforme o art. 68<sup>18</sup> do Plano Diretor, garantir a universalidade do transporte público, ampliar a integração física,

---

<sup>17</sup> Art. 63 Deverão ser realizadas **alterações institucionais e de regulação no Sistema de Transporte Municipal** vigente, visando a:

I - a regulamentação de todos os serviços de transporte do Município com vistas à adoção de modelos institucionais e regulatórios do sistema de transporte público de passageiros que propicie a universalização do atendimento ao usuário, a modicidade da tarifa, o equilíbrio financeiro da concessão, a disputa pelo mercado e a eficácia do serviço;

<sup>18</sup> Art. 68 Constituem objetivos do Sistema Municipal de Transportes:

I - garantir a universalidade do transporte público, por meio de sistema integrado de transporte para toda a área urbana e rural, que garanta efetiva mobilidade para todos os bairros, principalmente aqueles isolados por condições geográficas, que atenda às necessidades dos usuários;

operacional e tarifária do transporte coletivo, ampliar o uso de transporte coletivo em detrimento do individual, além de estabelecer política tarifária que garanta amplo acesso da população ao transporte e equilíbrio econômico e financeiro do Sistema. Ainda, tem como objetivo incentivar a implantação gradativa de ônibus movidos à fonte de energia limpa.

Por fim, o Plano Diretor de São Luís estabelece, no art. 73º, os objetivos estratégicos em que a Política Municipal de Mobilidade deve estar estruturada:

- I. revisar o Plano de Mobilidade Urbana do Município no prazo de 05 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.
- II. criar o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana como instrumento colegiado de controle social sobre o sistema de mobilidade urbana, com participação da sociedade, de forma paritária, em um prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por no máximo, 30 (trinta) dias após a publicação desta lei;
- III. criar programa para realizar intervenções no sistema de trânsito e viação que estimulem o pedestrianismo, o uso de bicicletas e o uso do transporte público coletivo;
- IV. promover ações educativas centradas no objetivo de mudança da percepção da população quanto aos usos do transporte individual e do coletivo;
- V. monitorar de forma sistemática o grau de satisfação da população em relação aos serviços de transporte e trânsito e instrumentalizá-los em relatórios quinquenais;
- VI. promover a capacitação dos agentes de trânsito de forma periódica, por meio de cursos, oficina e seminários.

---

II - ampliar a integração física, operacional e tarifária do transporte coletivo, levando em consideração as demandas da zona rural, além de promover a sua compatibilização com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana em até cinco anos;

III - desestimular o Transporte individual motorizado e, de modo articulado, melhorar o transporte coletivo, fomentando sua utilização;

IV - promover ações educativas centradas no objetivo de mudança da percepção da população quanto aos usos do Transporte individual;

V - estabelecer uma política tarifária que garanta o amplo acesso da população ao transporte público e o equilíbrio econômico e financeiro do Sistema;

VI - realizar estudos para elaboração de um Plano de Mobilidade para a Área Central priorizando a Mobilidade Ativa e os Meios de Transporte não motorizados, de modo que haja preservação do patrimônio cultural edificado e harmonia com a paisagem urbana;

VII - realizar de forma constante a manutenção da infraestrutura dos abrigos e paradas, com a utilização de recursos públicos e parcerias privadas, de modo a propiciar à população segurança e conforto;

VIII - manter atualizada as informações acerca do transporte público coletivo, de modo a propiciar de forma ampla, objetiva e atrativa sua divulgação nos pontos de paradas e nos terminais de integração;

IX - promover e possibilitar às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida condições adequadas e seguras de acessibilidade aos meios de transporte;

X - prever a Concessão do Transporte Público Coletivo de formação continuada para os operadores dos Transportes Coletivos, a fim de promover o reconhecimento do espaço público como bem comum, com vistas à segurança nos deslocamentos para promoção de saúde e garantia da vida;

XI - considerar a bicicleta como um modo significativo de transporte no Município, inserida em planos e programas, a serem desenvolvidos ou implementados, por meio do plano de ciclovias a ser revisado, no prazo de 2 (dois) anos após a publicação desta Lei;

XII - incentivar a implantação gradativa de ônibus movidos à fonte de energia limpa, de modo a respeitar os índices de qualidade ambiental definidos pela legislação do órgão técnico competente;

### 2.3.1.3 Plano de Mobilidade de São Luís

O Plano de Mobilidade Urbana de São Luís (“PlanMob”) contou com estudos contratados pela Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (“SMTT”), por meio do Contrato nº 22/2014. O produto nº 9 desse estudo, intitulado “Produto 9 – Formulação de Diretrizes”, possui como objeto abordar a proposta de Política de Mobilidade Urbana do município de São Luís, apresentando diretrizes gerais que nortearão, subsequentemente, diretrizes específicas do sistema de transporte e mobilidade do município.

Nesse sentido, o PlanMob destacou a insuficiência da regulamentação dos transportes municipais em São Luís, no sentido de observar a necessidade de melhorias para a observância da PNMU. Conforme descrito no PlanMob, *“o porte da cidade de São Luís (...) indica uma necessidade da presença de um sistema estruturador do transporte público coletivo que opere em altos níveis de desempenho ao usuário no que se refere a tempo de viagem, frequência e conforto. A priorização do transporte público de média capacidade possui atualmente duas possibilidades de tecnologias de transporte como elementos estruturadores: o BRT e o VLT”*. No entanto, poucas inferências foram feitas à estrutura de governança municipal, propriamente, voltando a análise do diagnóstico para a inexistência de estruturação operacional da logística de transportes que possa atender à demanda existente no município.

De toda forma, foram elaboradas diretrizes no PlanMob, no intuito de atender às necessidades institucionais, jurídicas e operacionais da mobilidade urbana municipal, a saber:

- I. Integração com a política de desenvolvimento urbano;
- II. Acesso democrático e seguro aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- III. Prioridade aos pedestres e aos modos ativos;
- IV. Prioridade para o transporte público coletivo entre os modos motorizados;
- V. Garantia do abastecimento e circulação de bens e serviços;
- VI. Promoção do desenvolvimento sustentável, através da mitigação dos custos ambientais e sociais relacionados à mobilidade urbana;
- VII. Qualificação do sistema de transporte coletivo.

### 2.3.1.4 Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano

A Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (“SADEM”), criada em 2012, *“tem como finalidade representar o município de São Luís, acompanhar a implantação dos instrumentos de Planejamento do município, acompanhar as propostas de planejamento formuladas pelos governos Estadual e Federal para a região Metropolitana, promover o intercâmbio de informações entre órgãos e entidades do governo municipal, Estadual e Federal”*.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Conforme informações do sítio eletrônico da SADEM: <https://www.saoluis.ma.gov.br/sadem/institucional>

Embora o escopo da SADEM seja atinente às questões metropolitanas, não foram identificadas quaisquer dados jurídicos adicionais, que pudessem descrever a atuação prática da referida Secretaria, tampouco eventuais iniciativas institucionais no sentido da promoção de integração metropolitana na RMGSL.

#### 2.3.1.5 Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento

A Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (“SEPLAN”) foi criada por meio da Lei Municipal nº 4.497, de 8 de Julho de 2005 (“Lei nº 4.497”), e reorganizada pela Lei nº 4.879, de 29 de novembro de 2007 (“Lei nº 4.879”). A SEPLAN possui como finalidade institucional a formulação do planejamento estratégico municipal, *“materializando os instrumentos de planejamento governamental (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual); Formulação e implementação da política municipal de geração de emprego, trabalho, renda e desenvolvimento da produção; e o desenvolvimento e a coordenação dos programas de capacitação dos recursos humanos da Administração Municipal”*.<sup>20</sup>

O art. 1º da Lei nº 4.879 dispõe das competências da SEPLAN, sendo elas:

- I. o assessoramento superior ao Chefe do Poder Executivo Municipal no direcionamento político comum, nos processos de planejamento, orçamentação e desenvolvimento local;
- II. a formulação do planejamento estratégico governamental, que se materializa nos instrumentos de planejamento, nas políticas governamentais públicas e nos objetivos estratégicos, bem como na compatibilidade desses instrumentos com os planos de desenvolvimento estadual, regional e nacional;
- III. o monitoramento e a avaliação dos impactos socioeconômicos, dos resultados, da eficácia, eficiência e efetividade das políticas, programas e ações do Governo Municipal;
- IV. a coordenação e gestão do Sistema Municipal de Planejamento e Orçamento, bem como a compatibilização, integração, consistência e complementaridade mútuas dos instrumentos de planejamento e de gestão;
- V. a integração e articulação dos diversos órgãos da administração municipal;
- VI. a implementação da política municipal de geração de emprego, trabalho, renda e desenvolvimento, em articulação com as políticas nacionais e estaduais adotadas nesse campo;
- VII. o desenvolvimento e a coordenação de programas de capacitação dos recursos humanos da administração municipal;
- VIII. a coordenação de ações de captação de recursos municipais;

---

<sup>20</sup> Conforme informações do sítio eletrônico da SEPLAN: <https://www.saoluis.ma.gov.br/seplan/institucional>

- IX. construção de uma visão compartilhada de futuro e concepção de uma forma de direcionamento comum para o desenvolvimento do Município, por meio de processos participativos e democráticos, quando da formulação dos diversos instrumentos de planejamento, das políticas governamentais públicas e dos objetivos estratégicos municipais.

Nesse sentido, depreende-se que a SEPLAN possui, em sua função institucional, atribuições de articulação entre diferentes esferas federativas, voltadas, entre outras funções, à captação de recursos para o município. Não se verificam, porém, objetivos de inserção da política municipal de mobilidade urbana para o âmbito metropolitano, não havendo referências aos entes estatais relevantes para a articulação da política de transporte na RMGSL.

#### 2.3.1.6 Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes

Por fim, deve-se mencionar a Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (“SMTT”), a qual tem por finalidade promover e implementar as políticas municipais de trânsito e de transporte, competindo-lhe: (i) assessorar o Chefe do Poder Executivo Municipal, na formulação e execução das políticas relacionadas com a Administração dos sistemas de transporte público e do Trânsito; e (ii) planejar, coordenar, supervisionar, normatizar, controlar e avaliar as atividades de transportes e trânsito, desenvolvidas sob seu controle, no nível municipal. No entanto, para além das informações obtidas por meio do sítio eletrônico da SMTT, a regulamentação da referida secretaria não foi identificada ou disponibilizada no âmbito das leis municipais.

### 2.3.2 São José de Ribamar

#### 2.3.2.1 Lei Orgânica do Município

A Lei Orgânica do Município de São José de Ribamar, originalmente publicada em 1990, e atualizado até 2017, prevê, no art. 13º, que compete ao Município, em comum com Estado e União, organizar e prestar, diretamente o sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de transporte coletivo, bem como fixar as tarifas de serviço públicos que serão cobradas do usuário.

#### 2.3.2.2 Plano Diretor

O Plano Diretor De São José de Ribamar, instituído pela Lei nº 645, de 10 de outubro de 2006. No art. 9º do Plano dispõe sobre os objetivos físico-territoriais e ambientais, dentre eles, garantir acesso, meios de transporte e deslocamento a todos os pontos do município. Como diretrizes físico-ambientais, o art. 15º estabelece a implantação de um sistema de transporte coletivo no município.

O art. 96 do Plano identificou as principais deficiências sociais do Município em algumas áreas de atuação do Estado, e realizou a recomendação de medidas mitigantes. Uma das ações recomendadas, que tangenciam a mobilidade urbana, foi a criação de um polo regional integrado de serviços públicos e sistema viário, prevendo programas e projetos de infraestrutura, saneamento, drenagem, centros de saúde e educação.

### 2.3.2.3 Plano de Mobilidade Urbana

O Município de São José do Ribamar abriu, em 2019, Concorrência Pública nº 002/2019-CPL/CELICC, destinada a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de consultoria para elaboração do Plano de Mobilidade do Município. Entretanto, não foi possível identificar se a contratação foi efetivamente realizada e em qual estágio de elaboração se encontra.

## 2.3.3 Raposa

### 2.3.3.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica do Município de Raposa define no art. 9º, assim como o Município de São José do Ribamar, como competência do Município, em comum com o Estado e a União, organizar a prestar diretamente, ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo de caráter essencial, bem como delimitar o itinerário, pontos de parada e fixar a tarifa cobrada do usuário. Também, cabe à Câmara Municipal, com sanção do prefeito, legislar a respeito de autorização e concessões de serviços públicos.

### 2.3.3.2 Plano Diretor

O Plano Diretor do Município de Raposa, instituído pela Lei nº 113, de 06 de outubro de 2006, compreende o planejamento territorial que o Município deve ordenar para atender as funções econômicas e sociais da cidade, de modo a compatibilizar o desenvolvimento urbano e rural com o uso e a ocupação do solo, suas condições ambientais, a oferta de transporte coletivo, saneamento e demais serviços urbanos de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada.

Nesse sentido, a política urbana tem como diretriz garantir o direito à cidade sustentável, incluindo, entre outros direitos sociais, o acesso ao transporte e aos demais serviços públicos. O art. 41º do Plano Diretor de Raposa dispõe sobre o Sistema de Acessibilidade Urbana de Raposa (“SAU”), que se destina a garantir o acesso de todas as pessoas aos espaços, equipamentos, meios de transporte e comunicação, assegurando os direitos fundamentais da pessoa humana.

Quanto ao Sistema de Mobilidade Urbana de Raposa, o art. 44º aborda suas diretrizes gerais, dentre as quais se destaca:

*I - garantir a mobilidade como condição essencial para o acesso das pessoas às funções urbanas, considerando os deslocamentos metropolitanos, a diversidade social e as necessidades de locomoção, em especial das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida;*

*IV - priorizar a circulação dos pedestres e dos veículos não motorizados em relação aos veículos motorizados e dos veículos coletivos em relação aos particulares;*

*V - estruturar uma rede de transporte público terrestre de passageiros que possibilite a inclusão de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;*

*VIII - promover a acessibilidade ao Sistema de Mobilidade Urbana, garantindo tarifas adequadas no Sistema de Transporte Público de Passageiro - STPP e uma malha viária livre de obstáculos, possibilitando a inclusão das pessoas portadoras de deficiência e/ou com mobilidade reduzida;*

*IX - reduzir o impacto do seccionamento da cidade causado pelas barreiras físicas constituídas pelos sistemas rodoviário, metropolitano e ferroviário, mediante infraestruturas de transposição e integração urbana;*

*XII - promover a integração da malha viária principal com a malha viária de interesse metropolitano.*

Ainda, importa frisar o que dispõe o art. 50º do diploma, que estabelece que deverão ser promovidas alterações institucionais e de regulação no Sistema de Transporte Municipal vigente visando:

*I - regular todos os serviços de transporte do município com a adoção de um modelo institucional e regulatório do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Ilha de Upaon Açu que propicie o equilíbrio financeiro, a disputa pelo mercado, a eficácia do serviço e a transparência, e que recupere a governabilidade municipal sobre as suas linhas de ônibus;*

*II - investir os recursos financeiros provenientes de outorgas de linhas de ônibus de Raposa na infraestrutura do sistema de transporte rodoviário de passageiros do município;*

*III - fortalecer o controle social sobre o Sistema de Mobilidade Urbana, garantindo aos seus usuários uma maior participação nas esferas de decisão e no acesso às informações gerenciais;*

*IV - garantir os espaços urbanos definidos pelos projetos viários aprovados pelo poder executivo municipal;*

*V - definir um Plano Municipal de Acessibilidade Urbana.*

O art. 176º do Plano Diretor prevê a possibilidade de o Município realizar operações urbanas consorciadas, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o intuito de atingir melhorias sociais e valorização ambiental, com a melhoria, inclusive, da infraestrutura e do sistema viário, além da ampliação e melhoria da rede estrutural de transporte público coletivo.

#### 2.3.3.3 Plano de Mobilidade Urbana

Não foi encontrado no endereço eletrônico da Prefeitura ou pelos dados encaminhados pelos gestores, plano de mobilidade urbana no município de Raposa.

### **2.3.4 Paço do Lumiar**

#### 2.3.4.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica do Município de Paço de Lumiar, instituída em 15 de dezembro de 1997, atribui ao Município a competência de organizar a prestar diretamente, ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte público coletivo, bem como fixar as tarifas do serviço. Também, compete à Câmara Municipal legislar sobre a autorização e concessão de serviços públicos.

#### 2.3.4.2 Plano Diretor

O Plano Diretor do Município de Paço de Lumiar foi instituído pela Lei nº 335, de 09 de outubro de 2006. Em via de cumprir com a funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, é diretriz do Plano Diretor o direito a uma cidade sustentável, em que se encontra o direito ao transporte e serviços públicos, bem como é dever da cidade, para cumprir com sua função social, garantir a universalização dos transportes.

Conforme informações obtidas no endereço eletrônico da Prefeitura de Paço do Lumiar, a Prefeitura, por meio da Secretaria de Infraestrutura e Urbanismo retomou, em 19 de fevereiro de 2024, as discussões para a revisão do Plano Diretor, visto que, desde a sua criação, em 2006, não passou por nenhuma revisão<sup>21</sup>.

#### 2.3.4.3 Plano de Mobilidade Urbana

Não foi encontrado no endereço eletrônico da Prefeitura ou pelos dados encaminhados pelos gestores, plano de mobilidade urbana no município de Paço do Lumiar.

## 2.4 Conclusões sobre os aspectos institucionais

### 2.4.1 Governança da RMGSL

A RMGSL, a partir da LC nº 174/15, conta com uma estrutura de governança interfederativa que contempla, em princípio, a participação conjunta do Estado e dos municípios integrantes da RM, por meio do compartilhamento de responsabilidades e ações de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Nesse sentido, a governança da RMGSL compõe-se de (i) Colegiado Metropolitano, com caráter executivo e deliberativo; (ii) Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos, com caráter consultivo e deliberativo; (iii) Agência Metropolitana, com caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano; e (iv) Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que possibilita a participação individual dos municípios para o direcionamento do planejamento e da execução da política pública de mobilidade urbana, a estrutura interna da RMGSL permite a adoção de mecanismos de atuação concreta como uma entidade de competência unificada, representando os municípios integrantes dessa mesma região metropolitana.

Não obstante, conforme relatado, a RMGSL não possui registros de atuação prática, no sentido, por exemplo, de celebrar contratos de serviços de transporte público coletivo em nome dos municípios integrantes. Esse cenário, como visto, revela a ausência de iniciativas mais concretas de caráter unificado. Por outro lado, é na instância estadual onde se encontram iniciativas normativas e institucionais de abrangência intermunicipal, o que acaba incidindo sobre a RMGSL, na ausência de normas especificamente voltadas para o transporte público metropolitano. Como exemplo, pode-se citar o transporte de caráter semiurbano, cuja função é justamente promover o transporte em áreas urbanas contíguas, com características operacionais típicas de transporte urbano, transpondo

---

<sup>21</sup> <https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/informa/1455/executivo-retoma-discuss-o-para-atualizar-plano-di>

os limites das municipalidades em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas. Notadamente, neste aspecto destaca-se a MOB, como entidade estadual, a qual tem atuado no exercício da competência de promover, delegar, planejar e coordenar os serviços de transporte público intermunicipal, com destaque para o transporte semiurbano, que cumpre o papel de integração dos municípios da RMGSL.

Em paralelo, e em menor escala, na ausência de uma estrutura de governança propriamente metropolitana a partir dos entes de governança institucional originalmente designados para a RMGSL, destaca-se também a atuação do município de São Luís, internamente, com normas e entidades próprias de planejamento e delegação do transporte coletivo de passageiros. Assim, o modelo de governança local em São Luís também impacta os municípios limítrofes, sobretudo os da Área de Estudo (Raposa, São José de Ribamar e Paço do Lumiar).

Em outras palavras, há uma concorrência institucional e normativa, sem registros, ao menos em matéria de transporte coletivo, de integração ou mesmo cooperação de caráter intergovernamental. Dessa forma, a limitação da atuação de uma governança metropolitana dá lugar à ação do estado do Maranhão e do município principal da RMGSL, São Luís.

#### **2.4.2 PDDI-RMGSL**

No âmbito das informações disponibilizadas para a elaboração do presente estudo, deve-se mencionar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL (“PDDI-RMGSL” ou “PDDI”), que contou com a compilação de dados e reunião de informações e diagnósticos no ano de 2020. Segundo o documento analisado, referente ao sumário executivo do PDDI-RMGSL, o PDDI compõe o sistema de planejamento metropolitano e deve conter as diretrizes para esse planejamento, inclusive para os planos setoriais metropolitanos e para os planos setoriais locais, de modo a nortear ações de curto, médio e longo prazo.

Nesse sentido, foram objeto do PDDI (i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; (ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; (iii) as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; (iv) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; (v) a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e (vi) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Entre os estudos realizados, destacam-se dois eixos principais de análise existente no PDDI: (i) o “Eixo Institucional”; e (ii) o “Eixo Mobilidade”. O Eixo Institucional tem por objetivo analisar a

capacidade de planejamento e gestão da RMGSL, verificando o grau de conhecimento, intervenção e controle que os diferentes órgãos do executivo local detêm e aplicam em relação ao território municipal, para atendimento das demandas da sociedade e desenvolvimento socioeconômico local. Já o Eixo Mobilidade trata acerca da configuração viária e de transportes da RMGSL, no intuito de elencar potencialidades e fragilidades da Região Metropolitana, assim como identificar vias de caráter metropolitano.

A esse respeito, cumpre salientar que o Eixo Institucional abordou planos e programas voltados à execução de determinadas FPICs, concentrados principalmente nos instrumentos da política urbana, como o *“Plano Diretor; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano; o Sistema Municipal de Meio Ambiente, o Código de Obras e Posturas, entre outras relacionadas com a produção do espaço”*. Não obstante, o PDDI-RMGSL, no aspecto institucional, não trouxe enfoque específico na governança institucional acerca da mobilidade urbana, em razão, conforme consta do documento, da ausência, em grande parte, de planos específicos para o setor, quer em âmbito metropolitano geral, quer em âmbito municipal local:

*“Com base nas informações coletadas, foi constatado que os principais Planos vigentes são os de Educação, Saúde e Meio Ambiente, estando em elaboração os Planos de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico. Com exceção de São Luís, todos os demais municípios não possuem Planos de Habitação, Cultura, Desenvolvimento Rural Sustentável e Mobilidade Urbana. Quanto à Regularização Fundiária, tema relevante no contexto do Maranhão e da RMGSL, apenas quatro municípios (Morros, Raposa, Rosário e São José de Ribamar) possuem uma lei específica para tratar da questão.”*

Assim, o tema da mobilidade urbana, conforme análise do PDDI-RMGSL, não foi objeto de discussão no âmbito do referido Eixo Institucional.<sup>22</sup> Em outras palavras, conforme consta do PDDI, a mobilidade urbana não aparece como uma FPIC de relevância na estrutura de governança institucional da RMGSL.

Por fim, como considerações finais do Eixo Institucional do PDDI-RMGSL, foram identificadas as seguintes fragilidades:

---

<sup>22</sup> *“Ainda que as Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC estejam definidas pela lei que instituiu a RMGSL, a questão metropolitana aqui abordada refere-se aos temas indicados pelos gestores municipais como comuns à Região. Independente da secretaria que representassem, os gestores que participaram da pesquisa apontaram de forma geral as questões mais relevantes para os municípios, com destaques para Regularização Fundiária, Saneamento Básico e Turismo.”*

- “a) Informalidade no trato das questões da administração pública, inexistência generalizada de registros oficiais, impossibilitando avaliação e ajustes nas práticas institucionais;*
- b) Centralização de informações e dificuldades burocráticas para obtenção e disponibilização por meio digital e in loco;*
- c) Distintas estruturas administrativas municipais, com inexistência de órgãos que desempenham atividades associadas às Funções Públicas de Interesse Comum;*
- d) Reduzido quadro de funcionários para atender a demandas inerentes aos órgãos municipais.*
- e) Desconhecimento pela gestão municipal de informações referentes aos Planos e Programas existentes nos municípios e a sua aplicação;*
- f) Desatualização do Plano Diretor Municipal;*
- g) Pouco investimento nos municípios nas áreas de Saneamento e Meio Ambiente;*
- h) Inexistência de diagnóstico formalizado para a identificação dos problemas e as demandas da população, para promover melhorias conjuntas;*
- i) Deficiente intersetorialidade na gestão, o que mostra que os órgãos atuam de modo independente, sem articulação com outros órgãos;*
- j) Poucas prefeituras possuem órgãos específicos que tratam da questão metropolitana;*
- k) Inexistência de Consórcios que articulem as 13 municipalidades;*
- l) Dificuldades na aplicação dos tributos municipais e, como consequência, arrecadação própria;*
- m) Inúmeros Conselhos Municipais sem Fundo para gestão de suas ações;*
- n) Pouca assimilação a uma identidade metropolitana e suas possibilidades para o desenvolvimento regional por parte dos gestores municipais.”*

Já no âmbito do Eixo Mobilidade, o enfoque do PDDI é a descrição da malha rodoviária da RMGSL e da regulamentação do trânsito existente nos municípios integrantes. Apesar das poucas referências ao grau de integração da política metropolitana de transporte público de passageiros na

RMGSL, o PDDI faz apontamentos no sentido de que os municípios integrantes não teriam tomado as ações legislativas e institucionais necessárias para a efetiva elaboração de planos de mobilidade:

*“A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) do Governo Federal (Lei Federal n.º 12.587/2012) orienta os municípios a elaborarem os seus planos de mobilidade, lei específica para reger as políticas de mobilidade do município. Além disso, a referida lei exige essa ação a todos os municípios acima de 20 mil habitantes, além de exigir que qualquer município integrante de Região Metropolitana possua o seu.*

*Dos treze municípios da RMGSL, apenas São Luís possui legislação que trate especificamente da mobilidade urbana (Lei Municipal nº 6.292/2017). A maioria dos municípios da Região possui apenas planos ou leis de planejamento e desenvolvimento urbano, que tratam da mobilidade de forma mais geral.*

*A PNMU orienta a integração entre projetos indutores do desenvolvimento urbano integrado, sendo de suma importância que haja adequada articulação entre os órgãos gestores de planejamento urbano e de trânsito e transporte municipal, a fim de constituir um sistema integrado de mobilidade urbana. De fato, as intervenções relacionadas à mobilidade devem ser compatíveis com os outros planos de organização urbana, existentes e atribuídos a cada município integrante da RMGSL, como os parâmetros de uso e ocupação do solo.”*

Em síntese, nos termos do PDDI, o diagnóstico para o setor de mobilidade urbana foi a ausência, tanto de âmbito municipal quanto de âmbito metropolitano, de medidas institucionais que viabilizassem a efetiva execução da integração de transporte metropolitano. O transporte semiurbano, referido na Lei nº 10.538, que regulamenta o STRP, foi citado no PDDI, no sentido de se mostrar as iniciativas existentes, mas sem necessariamente viabilizar a plena integração metropolitana. Além disso, faz-se referência ao “expresso metropolitano”, cujo detalhamento não constou de quaisquer das leis e regulamentos referentes ao transporte público metropolitano. De toda forma, o sistema semiurbano foi destacado como o mais importante para a operação da integração do transporte na RMGSL, conforme se verifica a seguir:

*“O transporte público coletivo rodoviário que circula na Região é mais claramente dividido entre os sistemas de transporte coletivo semiurbano e o expresso metropolitano, que circulam predominantemente na Grande Ilha, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa – e os externos à Ilha fazem a ligação da capital São Luís aos demais municípios.*

*O sistema semiurbano é um dos que operam em conjunto ao sistema municipal de transporte público de São Luís, servindo como transporte coletivo também para os municípios de Raposa, Paço do Lumiar e São José Ribamar. O sistema de transporte municipal de São Luís é o mais expressivo na RMGSL, sendo bem consolidado.*

*Quanto às ligações intermunicipais, o sistema de transporte público semiurbano toma grande importância, conectando os quatro municípios da Ilha. O Mapa 7, (...), apresenta o sistema de rotas das linhas de transporte metropolitano dos municípios da Ilha do Maranhão, composto por 68 linhas convencionais, ligadas aos terminais de integração (MOB, 2017), além de quatro linhas expressas.”*

O PDDI-RMGSL deve ser priorizado pela sua importância para o planejamento e desenvolvimento da RMF. No entanto, o plano ainda não foi aprovado e instituído, de modo que a RMGSL carece de um planejamento que viabilize seu fortalecimento e a unificação das ações do transporte público metropolitano. Além disso, destaca-se a inexistência de qualquer plano voltado à mobilidade urbana e/ou ao transporte público da RMGSL.

Assim, com a ausência de um PDDI, além da carência de planejamento, que se estende a diferentes esferas, como a mobilidade urbana e o desenvolvimento de projetos estruturantes, a RMGSL deixa de contar com diretrizes para o desenvolvimento territorial-estratégico e para a viabilização econômico-financeira de futuros projetos. Além disso, é importante destacar o condão de proporcionar a participação social no planejamento da região metropolitana que é intrínseco ao processo de elaboração de um PDDI, haja vista a necessidade de serem realizadas audiências públicas em todos os municípios integrantes da região.

Por fim, destaca-se que o art. 14 do Estatuto da Metrópole dispõe que a para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, que é a condição de região metropolitana que possui, além de formalização e delimitação mediante lei complementar estadual e estrutura de governança interfederativa própria, PDUI aprovado mediante lei estadual.

### **3 Apêndice II – Aspectos Jurídico e Regulatório**

No decorrer do trabalho realizado pela assessoria jurídica, foi adotado um modelo de análise continuada, que permeia os demais produtos de forma transversal, que terá por objetivo identificar restrições e propor soluções para remover barreiras e viabilizar a implementação da Estratégia Nacional de Mobilidade Urbana em âmbito federal, estadual e municipal.

Será produzido um quadro sintético para cada Região Metropolitana, que permitirá a análise comparativa entre as diversas RMs que contará com a sistematização de informações acerca do diagnóstico jurídico, delegação coordenada dos serviços, política tarifária, modelos de remuneração e bilhetagem da RM e dos Municípios da Área de Estudo no contexto da mobilidade urbana.

#### **3.1 Urbanístico**

A PNMU é orientada por diretrizes que tratam das questões urbanísticas e que têm incidência na mobilidade urbana. Dessa forma, em termos urbanísticos, a orientação da PNMU é guiada pelas seguintes diretrizes, previstas em seu art. 6º: (i) integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; (ii) mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; e (iii) incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes.

No tocante às normas metropolitanas, no decorrer do capítulo de Eixo Mobilidade do PDDI da RMGSL, foram abordadas as características do sistema viário metropolitano e dos municípios que compõem a RM. Apresentadas as características, foi apontado que a RMGSL detém potenciais de desenvolvimento de infraestrutura urbana e de mobilidade, sendo a principal delas a amplitude territorial dos municípios contidos na Região.

Nesse sentido, entendeu-se que as áreas dos municípios têm potenciais de se transformar em zonas de microcentralidades, explorando o uso sustentável do solo e propiciando maior independência dos municípios à Capital São Luís. Com isso, há a promoção de novos serviços e comércio, facilitando o deslocamento e atendimento de demandas locais.

O Plano de Mobilidade Urbana do Município de São Luís prevê cinco diretrizes específicas para o Sistema de Mobilidade de São Luís. Uma das diretrizes abarca os aspectos urbanísticos e ambientais da cidade, destinada a compatibilizar a qualificação urbana com estudos e projetos de mobilidade que qualifiquem os deslocamentos das pessoas nos bairros e para fora deles.

Assim, estabeleceu-se as seguintes diretrizes urbanísticas e ambientais:

*Contribuir para as políticas habitacionais de adensamento populacional, preenchimento de vazios urbanos e requalificação urbana;*

*Fomentar estudos de mitigação e monitoramento dos impactos ambientais do transporte.*

### **3.2 Ambiental**

De acordo com o art. 4º, da LC nº 174/15, são Funções Públicas de Interesse comum aos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Luís, entre outros, a proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos. Voltado a financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das FPICs, foi criado o Fundo de Desenvolvimento da RMGSL, que se destina, também, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental da Região.

Apesar das disposições relacionadas ao meio ambiente, as quais devem dialogar com as ações implementadas no âmbito da RMGSL, não foram encontradas normas que disciplinam essa relação em âmbito metropolitano.

O órgão estadual responsável pela execução da política estadual de meio ambiente é a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Híbridos, instituída pela Lei Estadual nº 5.405, de 08 de abril de 1992 (“Lei nº 5.405/92”). Conforme o art. 27º do diploma, é a mesma Secretaria encarregada pelo licenciamento ambiental de interesse estadual, bem como o controle, monitoramento e fiscalização das atividades, processos e obras que causem ou possam causar impacto ambiental (art. 30º).

### **3.3 Operacional**

Conforme abordado no item 3.1, o desenvolvimento do PDDI-RMGSL abordou potencial de desenvolvimento de infraestrutura urbana e de mobilidade no tocante às operações de transporte na RMGSL. Assim, reconheceu o potencial de desenvolvimento de deslocamento por modal hidroviário em razão da geografia da Região, ainda considerando a existência de projetos de construção de um novo terminal marítimo de ligação entre os municípios de São Luís e Alcântara, como também de ligação entre Icatu e São Luís.

O Plano de Mobilidade do Município de São Luís prevê cinco diretrizes específicas para o Sistema de Mobilidade de São Luís. Uma das diretrizes abarca aspectos sobre o Transporte Coletivo do Município, de modo a aprimorar as possibilidades e estratégias de deslocamento para os usuários. São as diretrizes específicas para o Transporte Coletivo:

- *Aprimorar o sistema de integração física e tarifária do transporte coletivo na cidade;*
- *Ampliar as condições de integração do sistema de ônibus de São Luís com o de municípios vizinhos;*
- *Ampliar a extensão das vias da cidade com dedicação ao transporte coletivo;*
- *Promover maior eficiência operacional do transporte coletivo;*
- *Melhoria dos veículos e da infraestrutura de acesso ao transporte coletivo;*
- *Fornecer informações ao usuário de transporte coletivo a respeito do sistema como um todo e informações em tempo real quanto às condições operacionais.*

### **3.4 Financeiro**

Para além do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL (FD-RMGSL), que constitui fundo de desenvolvimento integrante da própria estrutura de governança prevista para a RMGSL, nos termos da LC nº 174/15, vale notar a existência de outras unidades orçamentárias que poderão ser vislumbrados sob a perspectiva da infraestrutura de mobilidade urbana de caráter metropolitano.

#### **3.4.1 Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas**

A Lei Estadual nº 10.521, de 19 de outubro de 2016 ("Lei nº 10.521"), instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas no estado do Maranhão ("Programa PPP"), destinado a fomentar, regular e fiscalizar a interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parcerias, constituídas em conformidade com esta Lei e com a legislação federal correlata (art. 1º). As diretrizes do Programa PPP são as seguintes: (i) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos públicos; (ii) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; (iii) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; (iv) responsabilidade fiscal na celebração e na execução das parcerias; (v) transparência dos procedimentos e das decisões; (vi) repartição objetiva de riscos entre as partes; (vii) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria; (viii) qualidade e continuidade da prestação de serviços públicos.

O Programa PPP é gerido por um Conselho Gestor ("CGP"), conforme o art. 5º da Lei nº 10.521, com competências para (i) definir os serviços prioritários para a execução no regime de parceria público-privada; (ii) disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria; (iii)

autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; (iv) apreciar os relatórios de execução dos contratos de parceria.

Entre os membros do CGP (art. 6º), encontram-se (i) Governador do Estado; (ii) Secretário de Estado de Governo; (iii) Secretário-Chefe da Casa Civil; (iv) Secretário de Estado do Planejamento e Orçamento; (v) Secretário de Estado da Fazenda; (vi) Procurador-Geral do Estado; (vii) Diretor-Presidente da MAPA.

Nesse sentido, foi criado o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Estado do Maranhão (“FGP”), com a finalidade de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelo Estado, em virtude das parcerias público-privadas decorrentes de projetos considerados estratégicos pela Administração Pública (art. 8º). Nesse sentido, o FGP atua como entidade de potencial suporte financeiro ao Estado, para os projetos de interesse estadual, o que poderá envolver projetos de interesse metropolitano.

Conforme o art. 9º da Lei nº 10.521, a integralização das cotas do FGP poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista estadual excedentes ao necessário para a manutenção de seu controle pelo Estado, ou outros direitos com valor patrimonial. Além disso, a integralização com bens a que se refere o caput deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Governador do Estado do Maranhão (§ 2º).<sup>23</sup>

De acordo com o texto da referida norma, o FGP será administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela Maranhão Parcerias, MAPA, a qual terá poderes para administrar os recursos financeiros em conta vinculada mantida em instituição oficial depositária das contas do Tesouro Estadual, ou para promover a gestão e a negociação dos bens destinados ao Fundo, segundo condições previamente definidas em regulamento, aplicando tais recursos no pagamento de obrigações contratadas ou garantidas diretamente ao beneficiário da garantia ou em favor de quem financiar o projeto de parceria, devendo zelar pela manutenção da rentabilidade e liquidez dos recursos do fundo (art. 10).

Diante disso, para a concessão de garantias a projetos de Parceria Público-Privadas, o FGP poderá utilizar quaisquer formas, desde que aprovadas pela assembleia dos cotistas, nas seguintes modalidades: (i) fiança, sem benefício de ordem para o fiador; (ii) penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia; (iii) hipoteca de bens móveis do patrimônio do FGP; (iv) alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia; (v) outros contratos que produzam efeito de garantia,

---

<sup>23</sup> Não obstante, o aporte de bens imóveis ao FGP pela Administração Pública Direta e Indireta está condicionado à prévia autorização legislativa e, no caso de bens imóveis de uso especial ou de uso comum, à desafetação. (§ 3º).

desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia; (vi) garantia real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP (art. 11). Dessa forma, a quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará em exoneração proporcional da garantia (art. 14).

Em contrapartida à assunção de garantias pela Administração Pública com a utilização do FGP, o parceiro privado poderá acionar o FGP, nos casos de: (i) crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 20 (vinte) dias, contados da data de vencimento; e (ii) débitos constantes de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público após 45 (quarenta e cinco) dias, contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado (art. 14-A).

No âmbito de possíveis projetos de PPP, a Lei nº 10.521 também previu a possibilidade de constituição de patrimônio de afetação, que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP (art. 16). Tal patrimônio de afetação será de responsabilidade da MAPA (§ 3º).

Por fim, importa destacar que há uma restrição de comprometimento anual com as despesas decorrentes de projetos de parceria público-privada, consoante previsto na referida norma, a saber:

*Art. 20. O comprometimento anual com as despesas decorrentes dos contratos de Parceria Público-Privada que vierem a ser custeados com recursos do Tesouro Estadual, no todo ou em parte, não excederá o limite de até 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida apurada, tal como definida na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.*

*§ 1º Atingido o limite a que se refere o caput deste artigo, fica o Estado impedido de celebrar novos contratos de Parceria Público-Privada, até o seu restabelecimento.*

*§ 2º Excluem-se do limite a que se refere caput deste artigo os contratos de Parceria Público-Privada não custeados com recursos do Tesouro estadual, os quais estarão submetidos às condições específicas do respectivo projeto e às estabelecidas pelas partes.*

*§ 3º A previsão de receita e despesa dos contratos de Parceria Público-Privada constará do Anexo de Metas Fiscais a que se refere o § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000.*

Apesar dos regramentos existentes em relação ao FGP, não foram identificados precedentes de utilização desse mesmo fundo para a estruturação de garantias no âmbito de parcerias público-privadas no estado do Maranhão tampouco puderam ser encontradas informações sobre dotações orçamentárias realizadas pelos entes competentes.

### **3.4.2 Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (“FTMU”)**

O Decreto Estadual nº 31.600/2016 (“Decreto nº 31.600”) dispõe sobre o Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (“FTMU”), criado pela Lei Complementar Estadual nº 179/2015 (“LC nº 179”), o qual possui como finalidade captar recursos financeiros destinados a custear despesas com (i) gestão pública no setor de transportes estadual e intermunicipal e no sistema de mobilidade urbana; (ii) desenvolvimento do sistema de transporte estadual e intermunicipal e de infraestrutura viária; (iii) ações e políticas de transporte e mobilidade urbana; (iv) proteção aos usuários contra abusos de poder econômico; (v) execução de projetos e programas de investimentos das políticas de transportes em todos os seus modais; (vi) prestação de serviços de apoio técnico às entidades congêneres de municípios; (vii) subsídio financeiro em favor dos usuários do transporte público intermunicipal.

Além disso, o FTMU visa a disponibilizar recursos financeiros para a implementação de concessões e/ou parcerias público-privadas voltadas a infraestrutura de mobilidade urbana, cujos serviços devem ser geridos pela MOB. Os recursos do FTMU integram o orçamento geral do Estado, e são constituídos por (i) dotações orçamentárias do Tesouro Estadual; (ii) receitas advindas do recolhimento do pagamento de infrações aplicadas no Estado do Maranhão, por força de convênio estabelecido com o Departamento Estadual de Trânsito (“DETRAN”); (iii) recursos decorrentes de convênios firmados com o Governo Federal para aplicação em ações da MOB; (iv) recursos decorrentes de convênios firmados com outros órgãos do Governo do Estado para aplicação em ações da MOB; (v) doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas; (vi) rendas oriundas de aplicação financeira dos recursos arrecadados; (vii) operações de crédito realizadas com o fim específico de atender às despesas vinculadas ao FTMU; (viii) receitas advindas de concessões e/ou parcerias público-privadas; (ix) receitas advindas do recolhimento do pagamento de infrações cometidas pelos concessionários, permissionários e autorizatários; (x) produto de recolhimento de contribuição decorrente de condição estabelecida na legislação tributária para fruição de benefício ou incentivo fiscal; (xi) transferência financeira de municípios beneficiados por serviços localizados em seus territórios; (xii) receitas oriundas da prestação de serviços a terceiros; (xiii) receitas da MOB advindas do pagamento de taxas, emolumentos e outorgas pelos concessionários, permissionários e autorizatários; (xiv) receitas oriundas da gestão de programas, ações, contratos ou obrigações de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, entre outros.

A aplicação dos recursos do FTMU deve ocorrer para as seguintes finalidades, conforme art. 4º do Decreto nº 31.600: (i) manutenção, conservação, recuperação, melhoramento e implantação de sistemas e processos de mobilidade e transporte urbano; (ii) aquisição e manutenção de equipamentos, sistemas e serviços para suportar as atividades fins da MOB; (iii) serviços de consultoria, auditoria, projetos, licenciamento ambiental e suas taxas.

A administração e gestão do FTMU deve ser feita por um Conselho Diretor, constituído pelo presidente da MOB, em conjunto com o Secretário Chefe da Casa Civil, o Secretário de Estado de Infraestrutura e o Secretário de Estado do Planejamento e Orçamento (art. 8º)<sup>24</sup>.

Por fim, deve-se ressaltar que, conforme informações disponibilizadas e obtidas por busca ativa para a realização do presente estudo, não constam registros da efetiva constituição do FTMU, ou ainda de eventuais aportes e aplicações dos recursos desse mesmo fundo para o cumprimento de suas funções institucionais relativas ao desenvolvimento da mobilidade urbana no Estado. Além disso, vale destacar que o referido Fundo, como se observou, não possui em suas normas e diretrizes quaisquer indicações em específico de políticas metropolitanas voltadas para a RMGSL, sendo sua abrangência de ordem estadual geral.

### **3.5 Diagnóstico das operações existentes**

#### **3.5.1 Operações de Transporte Coletivo de Passageiros na RM (Ônibus semiurbano)**

O transporte coletivo de passageiros na RMGSL é realizado por meio de ônibus e é caracterizado no âmbito do sistema de transporte denominado “semiurbano”, referido na Lei nº 10.538, que regulamenta o STRP<sup>25</sup>.

Como já referido, o art. 2º da Lei nº 10.538 prevê a competência exclusiva do Estado, por meio da MOB, para “*delegar, gerir, planejar, supervisionar e fixar tarifas do STRP no Estado*”. Além disso, foi disposto que a operação do STRP poderá ser exercida diretamente ou indiretamente, por meio de delegação a empresas privadas ou públicas, sob regime de concessão, permissão ou autorização a ser regulamentada pelo Poder Executivo estadual (art. 6º), cabendo à MOB a formalização do instrumento jurídico de delegação, observada a viabilidade técnica, econômica e financeira.

---

<sup>24</sup> O Conselho Diretor do FTMU possui as seguintes competências (art. 9): I - estabelecer a política, os planos e a prioridade de aplicação dos recursos do FTMU; II - definir as hipóteses de execução direta e indireta, via empreitada, concessão e/ou parceria público-privada, das obras e serviços definidos no inciso I do art. 1º deste Regulamento; III - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo e seus cronogramas, zelando pela consecução de seus objetivos; IV - aprovar balancetes, balanços, prestação de contas e demonstrativos da execução orçamentária e financeira do Fundo, bem como os convênios, acordos, contratos e ajustes, na forma da legislação vigente; V - cumprir as exigências legais relativas à gestão pública; VI - apresentar, anualmente, ao Chefe do Poder Executivo, relatórios circunstanciados sobre a execução e os resultados das obras e serviços realizados com os recursos do Fundo; VII - determinar a realização de auditoria; VIII - exercer outras atribuições de ordem geral.

<sup>25</sup> Trata-se do Sistema de Serviço Público Remunerado de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão, disciplinado na referida Lei.

Não obstante as disposições normativas a partir da Lei nº 10.538, não foram disponibilizados ou identificados quaisquer contratos de delegação celebrados entre a MOB e possíveis operadoras do transporte público coletivo de passageiros de caráter semiurbano presentes na RMGSL. Sabe-se, por meio de notícias veiculadas em portais de grande circulação, que a MOB fornece subsídios financeiros às operadoras de ônibus semiurbanos, baseado na movimentação de passageiros por esse modo de transporte.<sup>26</sup>

Além disso, também com base em notícias recentes, sabe-se que, em março de 2024, a MOB e o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de São Luís (“SET”) assinaram termo de cooperação técnica para a instalação do Centro de Controle Operacional Semiurbano (“CCO”), cuja função é de monitoramento da frota semiurbana no Estado. Segundo informado na notícia, “o CCO disponibiliza à equipe da MOB o acesso imediato a informações detalhadas, permitindo o monitoramento em tempo real do cumprimento das ordens de serviço, rotas e itinerários das linhas semiurbanas por meio de GPS”.<sup>27</sup>

Entretanto, como referido, respectivos contratos celebrados, e mesmo o referido termo de cooperação técnica para instalação do CCO, não se encontram disponibilizados em plataformas acesso público, também não tendo sido, até o momento, disponibilizados para a confecção do presente estudo.

### **3.5.2 Operações de Transporte nos Municípios da Área de Estudo**

#### **3.5.2.1 São Luís (Ônibus municipal)**

O serviço de transporte metropolitano de São Luís foi concedido à iniciativa privada por meio dos contratos realizados no âmbito do Edital de Concorrência nº 004/2016. O procedimento licitatório para a concessão comum do serviço de transporte público coletivo por ônibus resultou na divisão em 4 (quatro) lotes, cada qual licitado a um operador privado responsável. A operação abrange a prestação dos serviços de transporte de passageiros por ônibus, incluindo manutenção, remoção, guarda e conservação dos ônibus, além da gestão do sistema de controle e arrecadação de tarifas no município, pelo período de 20 (vinte) anos, prorrogáveis por mais 10 (dez) anos.

Ao final da licitação, foram assinados 4 (quatro) contratos de concessão comum, de mesmo formato e teor. Conforme informações extraídas do Diário Oficial do Município, de 10 de agosto de 2016, o Lote IV foi vencido pela Viação Primor Ltda., que assinou seu contrato em 22 de julho de 2016. Já os contratos referentes aos Lotes I, II e III, conforme informado pelo Diário Oficial de 12 de setembro

---

<sup>26</sup> <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2024/04/25/rodoviaros-do-transporte-semiurbano-entram-em-greve-em-sao-luis.ghtml>.

<sup>27</sup> <https://www.ma.gov.br/noticias/mob-fortalece-sistema-de-transporte-semiurbano-com-a-instalacao-do-novo-centro-de-controle-operacional-do-semiurbano>.

de 2016, foram todos assinados em 01 de setembro 2016 pelos adjudicatários Consórcio Central, Consórcio Via SL e Consórcio Upaon-Açu, respectivamente.<sup>28</sup>

As versões assinadas dos referidos contratos não foram disponibilizadas, embora o extrato tenha sido publicado em Diário Oficial do Município. Não obstante, a minuta do contrato de concessão foi disponibilizada, permitindo a verificação das informações gerais dos contratos, mas impediu o acesso a informações detalhadas, como as características específicas dos lotes de concessão.

#### 3.5.2.1.1 Remuneração das concessionárias de ônibus municipal em São Luís

Em linhas gerais, os contratos de concessão preveem a remuneração das concessionárias por meio da tarifa de remuneração<sup>29</sup>, composta pela tarifa pública paga diretamente pelo usuário, “*bem como por eventuais subsídios tarifários, pagos mensalmente pelo poder concedente*”, de acordo com as disposições de anexo indicado no contrato (cláusula 4.3). A tarifa de remuneração prevista contratualmente foi considerada, para fins de cumprimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, com o escopo de propiciar o custeio, ao menos, de (i) custos operacionais diretos e indiretos; (ii) investimentos e custos de depreciação sobre todos os bens envolvidos na prestação dos serviços, compatível com os prazos e com o regime de depreciação; (iii) remuneração de todo o capital amortizável empregado para a execução dos serviços, direta ou indiretamente, como por exemplo: garagens e suas benfeitorias, frota, máquinas, sistemas eletrônicos, operação de bilhetagem eletrônica, instalações, ferramentas, equipamentos e almoxarifado; (iv) despesas com encargos tributários e sociais, despesas administrativas, outorga e demais despesas e custos previstos ou autorizados; e (v) custos necessários à disponibilização para venda de créditos eletrônicos em seus pontos de vendas internos ou externos (cláusula 4.5).

Além da disciplina contratual da tarifa de remuneração devida aos concessionários do transporte público de ônibus municipal, cumpre notar a previsão de revisão ordinária, a cada 4 (quatro) anos, com objetivo de (i) aferir a correção da fórmula paramétrica de reajuste anual em face da realidade

---

<sup>28</sup> Valores dos contratos de concessão, conforme informados no Diário Oficial do Município:

Lote I – R\$ 2.250.586.911,00 (dois bilhões, duzentos e cinquenta milhões, quinhentos e oitenta e seis mil, novecentos e onze reais)

Lote II – R\$ 1.561.639.808,00 (um bilhão, quinhentos e sessenta e um milhões, seiscentos e trinta e nove mil, oitocentos e oito reais)

Lote III – R\$ 1.922.887.902,00 (um bilhão, novecentos e vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, novecentos e dois reais)

Lote IV – R\$ 1.767.507.542,00 (um bilhão, setecentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e sete mil, quinhentos e quarenta e dois reais)

<sup>29</sup> Ressaltamos a Lei Federal nº 12.587/2012, que criou a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a qual contempla um conjunto de diretrizes a serem adotadas pelos Municípios com vistas à promoção desse serviço de acordo com critérios de eficiência e qualidade. A mesma Lei nº 12.587/2012 também estabelece a definição jurídica no que se refere à política tarifária, disciplinando tanto a “tarifa pública” (estabelecida pela Administração Pública e paga pelos usuários) quanto a “tarifa de remuneração” (fixada contratualmente entre o Poder Concedente e a Concessionária, utilizando-se de sistema de repasses de receitas a partir de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário), nos termos da Lei em referência, art. 9º, § 1º.

da concessão; (ii) refletir os ganhos de qualidade e eficiência na prestação do serviço, conforme apurado pelo poder concedente; (iii) rever os índices de avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços; e (iv) promover de forma ampla a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro.

#### 3.5.2.1.2 Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (“TCE-MA”)

Conforme as informações disponibilizadas para a elaboração do presente estudo, e considerando buscas de informações de acesso público, não constam dados acerca do atual status da execução contratual referente aos 4 (quatro) lotes de ônibus municipal objeto de concessão comum. A esse respeito, entre as informações disponíveis, a de maior relevância é um relatório do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (“TCE-MA”)<sup>30</sup>, elaborado no âmbito de fiscalização e levantamento realizado sobre a concessão do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros.

Para tanto, foi realizada auditoria pelo TCE-MA, no ano de 2021, tendo o relatório sido concluído em 2022. Segundo o documento, o levantamento buscou verificar se os serviços disciplinados pelos contratos de concessão atendem à política nacional de mobilidade urbana em todas as suas dimensões, conforme estabelece o artigo 5º da PNMU.<sup>31</sup>

Como resultado, a fiscalização reportou determinados pontos de atenção e irregularidades acerca dos contratos de concessão firmados com o Município de São Luís, em especial quanto aos temas de gestão de terminais, bilhetagem e matriz de riscos. A seguir, são resumidos os principais argumentos contidos no relatório:

##### (i) Gestão dos terminais de integração

Os terminais de integração foram repassados às concessionárias através dos seguintes termos de cessão de uso: Termo de Cessão de Uso nº 01/2016 Terminal da Cohama/Vinhais – Viação Primor; Termo de Cessão de Uso nº 02/2016 – Terminal da São Cristóvão – Consórcio Upaon-Açu; Termo de Cessão de Uso nº 03/2016 – Terminal Praia Grande e Distrito Industrial – Consórcio Central;

---

<sup>30</sup> Trata-se do Relatório de Fiscalização/Levantamento na Concessão do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de São Luís/MA

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São Luís/MA – Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes SMTT  
Exercício: 2021

<sup>31</sup> “4. VISÃO GERAL DO OBEJETO DA FISCALIZAÇÃO Conforme disposto no artigo 30, V da Constituição Federal é competência legal do município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. No município de São Luís a LEI Nº 6.292, de 28 de dezembro de 2017 estabeleceu a Política Municipal de Mobilidade é entendida como a articulação e a ordenação dos componentes estruturadores da mobilidade no Município de São Luís, integrada pelo Sistema Municipal de Transportes. Atualmente a operação do serviço público de transporte coletivo urbano é feita diretamente, por delegação a empresas particulares, sob regime de concessão, nos termos do art. 3º da lei 3430/1996, sendo, tal concessão, operada por 4 empresas: Viação Primor (CNPJ: 06.291.900/0001-11), Consórcio Upaon-Açu (CNPJ: 26.066.428/0001-20), Consórcio Central (CNPJ: 26.066.439/0001-00), Consórcio Via SL (CNPJ: 25.970.355/0001-34).”

Termo de Cessão de Uso nº 04/2016 – Cohab/Cohatrac– Consórcio Via SL. Conforme disposto no item 1.1, alínea “a”, inciso IX, dos referidos termos de cessão de uso, as Concessionárias obrigam-se a executar a manutenção e operação dos terminais de integração relacionados às concessões.<sup>32</sup>

Nesse sentido, o TCE-MA entendeu que os terminais teriam sido incluídos no objeto da licitação sem os devidos estudos de valoração do patrimônio público, inexistindo também estudo de custos de manutenção, ampliação, realização de benfeitorias ou qualquer outra atividade que onerasse as concessionárias. Conforme o relatório, as concessionárias teriam recebido as referidas infraestruturas dos terminais sem a contrapartida de demonstração da devida competência na sua gestão e operação, e sem a prévia apresentação de plano de uso e viabilidade econômica.

Assim, a atribuição da responsabilidade de gestão e operação dos terminais às concessionárias representaria uma violação aos dispositivos da Lei Federal nº 8.987/1995, sobre a permissão de serviços públicos, mediante a prévia comprovação de capacidade de desempenho.<sup>33</sup> Assim, o TCE-MA notou que os equipamentos públicos não teriam passado pelas reformas estruturais necessárias para seu funcionamento seguro, conforme previsto nos termos de cessão de uso assinados pelas concessionárias.

#### (ii) Integração dos transportes

O TCE-MA também atestou a inexistência de integração das linhas de ônibus municipal concedidas com outros modos de transporte utilizados no município e na região metropolitana como um todo. A esse respeito, o relatório indicou que *“o município de São Luís não possui política de mobilidade urbana, vez que toda a gestão do sistema de transporte da cidade de São Luís está a cargo das empresas concessionárias responsáveis pela exploração e operação das linhas de ônibus, não havendo qualquer integração com outros modais de transporte de passageiros, tais como micro-ônibus, vans executivas, BRT, metrô de superfície e demais meios capazes de gerar eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana da cidade.”*

#### (iii) Alegada precariedade dos contratos

Por fim, o relatório em questão sinalizou que os contratos de concessão firmados seriam precários, uma vez que não atenderiam ao dispositivo do art. 10, I, II e V, da PNMU, a saber:

---

<sup>32</sup> Conforme consta do relatório: *“segundo o termo de cessão de uso a finalidade da concessão dos terminais deveria atender ao seguinte: “a Cessionária realizar por sua conta investimentos na operação, conservação e manutenção da referida edificação onde poderá abrigar pontos comerciais, como também poderá construir estruturas que permitam a instalação de serviços públicos de interesse municipal, mediante prévia autorização da cedente”.*

<sup>33</sup> *“Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...) IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho por sua conta e risco.”*

*Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:*

*I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;*

*II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas; (...)*

*V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.*

Assim, como recomendações do TCE-MA, após as análises elaboradas, destacam-se as seguintes:

- 1. que seja apresentado pelas concessionárias, no prazo no prazo de 30 dias, (...), um plano de ação para manutenção e reforma dos terminais de integração, a ser enviado ao TCE para acompanhamento, (...)*
- 2. para melhor adequação dos contratos de concessão aos interesses públicos, recomendar à prefeitura que revise as referidas avenças, (...) retornando imediatamente a gestão do sistema de bilhetagem<sup>34</sup> do transporte público e a administração dos Terminais de Integração para a administração municipal.*
- 3. que a prefeitura Municipal de São Luís considere a criação de uma empresa pública ou agência de mobilidade urbana nos moldes da agência estadual (MOB) para gerenciar o sistema de bilhetagem, administrar os terminais de integração e gerenciar as políticas de mobilidade urbana da cidade de São Luís, ou que, alternativamente, licite uma empresa independente para gerenciar o sistema de bilhetagem; e realize licitação no formato Parceria Público-Privada para administrar os Terminais de Integração.*
- 4. Com vistas à melhoria da mobilidade urbana nas regiões de maior fluxo de veículos de passeio, que considere a viabilidade de utilização do sistema de transporte executivo desvinculado das concessões de linhas de ônibus do sistema convencional.*

De acordo com as informações disponibilizadas e acessadas por meio de pesquisa independente, não constam maiores dados acerca do atual status ou consequências havidas a partir do relatório do TCE-MA em comento.

---

<sup>34</sup> Os apontamentos do relatório do TCE sobre o sistema de bilhetagem serão indicados na seção 3.7.5.2.1 relatório. Sem prejuízo, a menção do assunto no presente tópico é importante, uma vez que vem acompanhada das recomendações de outros temas, como a gestão dos terminais e a regulação/fiscalização do transporte público coletivo.

### 3.5.2.2 São José de Ribamar

De acordo com as informações disponibilizadas e acessadas por meio de pesquisa independente, não foram localizados quaisquer dados relativos aos instrumentos jurídicos que disciplinem as operações de transporte público coletivo municipal em São José de Ribamar. Conforme verificado nos estudos realizados para o PDDI-RMGSL (item 3.2.5.2 do Volume 1), os municípios imediatamente adjacentes ao município de São Luís, como é o caso, dependem substancialmente do transporte semiurbano (delegado pelo Estado), e também do transporte municipal de São Luís (delegado pelo Município), ambos prestados por operadoras de ônibus.

### 3.5.2.3 Raposa

De acordo com as informações disponibilizadas e acessadas por meio de pesquisa independente, não foram localizados quaisquer dados relativos aos instrumentos jurídicos que disciplinem as operações de transporte público coletivo municipal em Raposa. Conforme verificado nos estudos realizados para o PDDI-RMGSL (item 3.2.5.2 do Volume 1), os municípios imediatamente adjacentes ao município de São Luís, como é o caso, dependem substancialmente do transporte semiurbano (delegado pelo Estado), e também do transporte municipal de São Luís (delegado pelo Município), ambos prestados por operadoras de ônibus.

### 3.5.2.4 Paço do Lumiar

De acordo com as informações disponibilizadas e acessadas por meio de pesquisa independente, não foram localizados quaisquer dados relativos aos instrumentos jurídicos que disciplinem as operações de transporte público coletivo municipal em Paço do Lumiar. Conforme verificado nos estudos realizados para o PDDI-RMGSL (item 3.2.5.2 do Volume 1), os municípios imediatamente adjacentes ao município de São Luís, como é o caso, dependem substancialmente do transporte semiurbano (delegado pelo Estado), e também do transporte municipal de São Luís (delegado pelo Município), ambos prestados por operadoras de ônibus.

### **3.5.3 Normas sobre transporte coletivo urbano nos Municípios da Área de Estudo**

#### **3.5.3.1 São Luís**

##### **3.5.3.1.1 Regulamento dos serviços de transporte público coletivo de passageiros do município**

O Decreto nº 47.873/2016 (“Decreto n.º 47.873”) aprovou o regulamento dos serviços de transporte público coletivo de passageiros do município de São Luís. Conforme o art. 1º, parágrafo único, do dispositivo, os referidos serviços de transporte público municipal serão de responsabilidade da SMTT, com atribuições de regulação, gerenciamento, operação, planejamento e fiscalização.

As diretrizes dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, conforme o art. 4º, são as seguintes:

*I - planejamento adequado às alternativas tecnológicas convergentes com o interesse público;*

*II - planejamento global da cidade, notadamente na área de uso e ocupação do solo e ao sistema viário básico;*

*III - universalidade de atendimento, respeitados os direitos e obrigações dos usuários;*

*IV - boa qualidade do serviço, envolvendo sustentabilidade, rapidez, conforto, regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para as pessoas com deficiência, idosos e gestantes;*

*V - prioridade do transporte coletivo sobre o individual;*

*VI - integração com os diferentes modais e sistemas de transporte;*

*VII - redução das diversas formas de poluição ambiental, conforme as prescrições das normas técnicas e dos padrões de emissão de poluentes;*

*VIII - transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política de mobilidade urbana;*

*IX - estímulo à produtividade e qualidade através de avaliações de indicadores estabelecidos;*

*X - busca de um sistema operacional adequado a metas de qualidade, com planejamento operacional, e resguardado o equilíbrio econômico financeiro das contratadas;*

*XI - estímulo à participação do usuário no acompanhamento da prestação dos serviços delegados.*

Em termos da operação e reestruturação das linhas, a SMTT será responsável por disciplinar suas características técnicas, mediante expedição de ordens de serviço aos operadores, incluindo os aspectos de (i) itinerário; (ii) terminais; (iii) quadro de horários; (iv) frota necessária; (v) características dos veículos e sua respectiva lotação; (vi) extensão da linha; (vii) tempo de viagem; (viii) pontos de embarque e desembarque (art. 18). Ainda, a criação, fusão, ou extinção de linhas, alteração de itinerários, quadro de horários, e demais aspectos relacionados à organização operacional e programação dos serviços será realizada pela SMTT, mediante prévia oitiva da concessionária afetada (§ 1º).

Assim, cabe à SMTT a apuração de oportunidade e conveniência da estruturação das linhas de transporte, “através de estudos de demanda de transportes, que poderão ser precedidos de implantação de serviços experimentais” (§ 2º). Nesse aspecto, vale notar que as respectivas concessionárias operadoras de transporte público de ônibus municipal também poderão propor medidas de criação, desmembramento, fusão ou integração das linhas, bem como a extinção de linhas ou a alteração dos itinerários existentes, mediante prévia aprovação da SMTT (art. 21).

Com relação à remuneração das operadoras, o art. 32 do referido decreto prevê que os serviços prestados pelas concessionárias e permissionárias serão remunerados por meio da receita tarifária advinda da tarifa pública cobrada dos usuários, “*bem como pelas demais fontes de custeio, de forma a atingir a tarifa de remuneração contratualmente estabelecida*”. Também é prevista a possibilidade de exploração de receitas acessórias ou complementares vinculadas à prestação dos serviços (§ 3º).

A SMTT também é responsável por executar a fiscalização dos serviços, incluindo os serviços de administração, operação, manutenção e conservação dos terminais de integração, na forma de regulamentação própria a ser estabelecida (art. 48, § 1º).

#### 3.5.3.1.2 Lei de Mobilidade Urbana

Além do regulamento do transporte coletivo de passageiros município, cumpre mencionar a Lei Municipal nº 6.292/2017 (“Lei nº 6.292”), que estabelece a Política Municipal de Mobilidade, entendida como a articulação e a ordenação dos componentes estruturadores da mobilidade no

município, integrada pelos sistemas de transporte coletivo de passageiros por ônibus e o sistema de viação ligado ao sistema ferroviário federal.<sup>35</sup>

São diretrizes da política municipal de mobilidade, conforme o art. 7º:

- (i) priorizar o transporte público coletivo sobre o transporte individual e os modos de transporte não motorizados sobre os motorizados;
- (ii) criar condições viárias de mobilidade e a acessibilidade para os pedestres, ciclistas e pessoas com necessidades especiais ou com restrição de mobilidade;
- (iii) considerar o sistema viário municipal como um todo, de forma a indicar fluxos otimizados para o transporte de cargas e do transporte coletivo, na busca da redução de impacto social e ambiental sobre a malha viária;
- (iv) considerar, no planejamento viário municipal, os fluxos de pedestres e cicloviários interligados ao sistema de áreas verdes, na busca de alternativas eficientes de deslocamento no Município;
- (v) resguardar a integridade e a continuidade da malha viária municipal, mediante controle ostensivo de sua ampliação, priorizando as necessidades coletivas sobre interesses privados;
- (vi) exigir o cumprimento da Legislação Federal que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais ou com mobilidade reduzida;
- (vii) compatibilizar a legislação existente com as diretrizes e proposições estabelecidas nos Programas do Plano de Mobilidade.

Nesse contexto, foi previsto também que a exploração do serviço público de transporte coletivo dependerá de autorização do Poder Público municipal, nos termos da legislação municipal pertinente (art. 13).

### 3.5.3.2 São José de Ribamar

Pelas vias de acesso a informações públicas, não constam quaisquer normas específicas do município de São José de Ribamar para a organização de seu sistema de transporte coletivo de passageiros.

---

<sup>35</sup> “Art. 2º A Política Municipal de Mobilidade é entendida como a articulação e a ordenação dos componentes estruturadores da mobilidade no Município de São Luís, integrada pelo Sistema Municipal de Transportes, pelo Sistema Municipal de Viação vinculados ao Sistema Federal nos termos da Lei específica e pelo Sistema Municipal de Trânsito, explicitados da seguinte forma:

a) o Sistema Municipal de Transportes é constituído pelos serviços de transportes de passageiros e de cargas, abrigos, estações de passageiros e operadores de serviços;

b) o Sistema Municipal de Viação é constituído pela infraestrutura física das vias que compõem a malha viária, por onde circulam veículos, pessoas e animais;

c) o Sistema Municipal de Trânsito é constituído pelo conjunto de sinalizações viárias que orientam o tráfego nas vias, sujeitando os usuários às sanções e penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro e legislação aplicável.”

### 3.5.3.3 Raposa

Pelas vias de acesso a informações públicas, não constam quaisquer normas específicas do município de Raposa para a organização de seu sistema de transporte coletivo de passageiros.

### 3.5.3.4 Paço do Lumiar

Pelas vias de acesso a informações públicas, não constam quaisquer normas específicas do município de Paço do Lumiar para a organização de seu sistema de transporte coletivo de passageiros.

## 3.5.4 Sistema de Bilhetagem

### 3.5.4.1 Abrangência na RMGSL

Com base nas informações disponibilizadas e na busca ativa de dados para a elaboração do presente estudo, não foram identificados instrumentos jurídicos que disciplinem sistemas de bilhetagem integrada de abrangência nos municípios integrantes da RMGSL. Como visto, inexistiu um sistema de transporte estritamente metropolitano, sendo o transporte denominado “semiurbano” aquele que mais se aproxima dessa categoria na prática, uma vez que se refere ao transporte público coletivo metropolitano de caráter intermunicipal.

Nesse contexto, obtivemos informações de que o sistema de bilhetagem que atende ao objetivo de promover a integração tarifária na RMGSL seria gerido pelo Sindicato das Empresas de Transporte, SET, que operam os ônibus semiurbanos na região, e estão sob a fiscalização da MOB. No entanto, não constam maiores dados disponíveis acerca do funcionamento e da governança desse sistema de bilhetagem.<sup>36</sup>

### 3.5.4.2 São Luís

Em termos de legislação, o Decreto nº 47.873, que aprovou o regulamento dos serviços de transporte público coletivo de passageiros do município de São Luís, estabeleceu as normas sobre o sistema de bilhetagem automática (“SBA”), sendo suas principais funções “*gerar, distribuir, comercializar, controlar e transportar eletronicamente as informações relativas às transações de recarga e de pagamento das passagens por meio de cartões utilizados no sistema de transporte público coletivo do Município de São Luis*” (art. 29). Para tanto, foi prevista a criação, pelas concessionárias de ônibus municipal, de um consórcio de arrecadação, o qual ficaria responsável

---

<sup>36</sup> <https://www.setsl.com.br/>

pela instalação, operação, manutenção e renovação dos equipamentos e aplicativos empregados no SBA (art. 31). Não foi possível confirmar, a partir das informações disponibilizadas e de busca ativa de dados, a efetiva implantação do consórcio de arrecadação para a gestão do SBA.

De toda forma, como resultado do SBA, foi instituído o “Bilhete Único”<sup>37</sup>, sob gestão da SMTT. Segundo informações de acesso público acerca desse sistema,

*“O Bilhete Único funciona em linhas integradas de ônibus da capital, cuja passagem custa R\$ 4,20. As linhas não integradas possuem a tarifa no valor de R\$ 3,70. As linhas intermunicipais como Raposa, Paço do Lumiar e Ribamar não estão inseridas no sistema. O coletivo de linha BR 135, que faz a ligação entre terminais, também não se enquadra no sistema.”*

Nos ônibus que possuem integração, os usuários possuem 2 (duas) horas para usufruir das linhas integradas, com o pagamento de apenas uma passagem, “*desde que permaneça no mesmo sentido da viagem*”. A mudança do sentido de viagem utilizando a mesma passagem pode ser realizada em 1 (uma) hora, a contar do momento da validação do bilhete de passagem na catraca do ônibus.

As linhas que são atendidas pelo Bilhete Único de São Luís são de caráter municipal, e possuem as seguintes categorias:

- Linhas Troncais: são linhas que iniciam suas viagens no bairro, passam nos terminais de integração, seguem para os grandes corredores, e em seguida retornam (passando novamente nos terminais de integração) para o bairro de onde partiram.
- Linhas Circulares: trata-se de linhas que realizam percurso circular em São Luís, trafegando nos principais corredores da cidade, sem necessariamente atender a demanda específica e direta de um bairro.
- Linhas Alimentadoras: são as linhas que realizam seu trajeto somente dentro de bairros ou de uma região específica. Tem como objetivo garantir o transporte do bairro para algum terminal de integração.

#### 3.5.4.2.1 Relatório do TCE-MA

Assim como feito para a avaliação do transporte público coletivo municipal, com relação aos contratos de concessão assinados pelo município de São Luís, o TCE-MA também incluiu, em seu relatório de fiscalização e levantamento<sup>38</sup>, apontamentos sobre o sistema de bilhetagem municipal.

---

<sup>37</sup> <https://www.saoluis.ma.gov.br/smtt/conteudo/2927>

<sup>38</sup> Trata-se do Relatório de Fiscalização/Levantamento na Concessão do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de São Luís/MA

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São Luís/MA – Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes SMTT  
Exercício: 2021

Nesse âmbito, de acordo com o relatório, “a operação do SBA, por pessoas jurídicas de direito privado, se constituiu em clara inobservância das normas de governança e controle, além de evidente confusão entre o interesse público e o privado, violando todo o instituto da concessão de serviço público, mais especificamente a supremacia do poder concedente, juntamente como os princípios da Administração Pública”.

Nesse entendimento, tanto o edital quanto os contratos de concessão teriam estipulado condições, para as concessionárias, de amplo domínio sobre a definição das tarifas públicas do serviço prestado, o que teria impactos na definição do valor da tarifa e subsídios prestados pelo poder público.

### **3.6 Conclusões os aspectos jurídicos e regulatórios das operações**

#### **3.6.1 Fundos Especiais ou Contábeis**

O arranjo institucional da RMGSL, conforme a LC nº 174/15, previu o Fundo de Desenvolvimento da RMGSL (FD-RMGSL), o qual possui o objetivo de financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das funções públicas de interesse comum da RMGSL. Além disso, como mencionado, o Decreto Estadual nº 31.600/2016 dispõe sobre o Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (FTMU), o qual possui como finalidade, entre outras, captar recursos financeiros destinados a custear despesas com a gestão pública no setor de transportes estadual e intermunicipal e no sistema de mobilidade urbana.

Ocorre que, como referido, nenhum dos fundos em referência possui atuação prática na estruturação de projetos de transporte público coletivo. Em ambos os casos, não constam informações acerca de sua efetiva criação, a qual apenas foi autorizada por meio da LC nº 174/15 e do Decreto nº 31.600. Ademais, deve-se notar que se trata de fundos públicos (ou fundos especiais), com vistas a dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes aos programas e projetos de mobilidade urbana e metropolitana. Assim, uma eventual atuação desses mesmos fundos com vistas à viabilização de projetos de transporte público de interesse metropolitano deverá observar os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, arts. 71 e seguintes<sup>39</sup>.

Tais fundos são meras segregações na contabilidade da Administração Pública direta, criadas por lei, na mesma condição orçamentária dos demais recursos mantidos em conta única e universal do tesouro público. A diferença é que os recursos alocados a fundo público estão afetados e vinculados a determinada finalidade, não podendo ser destinados a uso estranho àquele estabelecido na lei de sua criação, sob pena de responsabilidade funcional. Não obstante, para sua utilização, precisam

---

<sup>39</sup> “Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”

da respectiva dotação orçamentária<sup>40</sup>. Não se teve notícia sobre a utilização de recursos desses fundos.

### 3.6.2 Poder Concedente

Com relação às operações de transporte público coletivo de passageiros, nota-se que o papel, nos casos em que a prestação dos serviços possui caráter intermunicipal (neste caso, principalmente, o transporte semiurbano), é desempenhado pelo estado do Maranhão, representado pela MOB. Assim, em que pese o interesse metropolitano desses transportes, a celebração de contratos não chegou a ser desempenhada pela RMGSL, enquanto unidade institucional, com a participação dos municípios envolvidos.

### 3.6.3 Nível de formalização

Além da ausência de unidade institucional de governança da RMGSL em comento, nota-se que a grande maioria das operações de transporte está pendente de regularização, (i) quer seja em razão da inexistência de instrumento jurídico contratual, ou da existência de mera autorização; (ii) quer seja em razão da inexistência de procedimento licitatório prévio, nos casos em que há contrato, mas em caráter precário.

Como referido, a prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros mediante autorização, ao menos em princípio, não guarda correspondência adequada com a previsão do art. 30 da Constituição Federal, segundo a qual compete aos municípios “*organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo*” (inciso V). Ademais, a inexistência de prévio procedimento licitatório, aliada à referida previsão de exploração desses serviços por meio de autorização, ainda representa uma divergência do art. 175 da Constituição Federal, segundo o qual “*incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”.

Ademais, deve-se mencionar que, do ponto de vista de uma possível reorganização do sistema de transporte público coletivo na RMGSL, o nível de formalização dos contratos é um fator que impacta

---

<sup>40</sup> Embora a instituição de fundo público e a alocação a ele de recursos orçamentários para garantia de contratos de PPP possam oferecer algum conforto ao parceiro privado e seus financiadores, tal conforto limita-se à existência de recursos “carimbados” e vinculados à satisfação de obrigações pecuniárias no âmbito de uma ou mais PPPs. A mera existência do fundo especial não assegura que a Administração Pública ordenará o empenho, liquidação e pagamento efetivo das obrigações garantidas pelo fundo. Tal medida dependeria de ato voluntário do Poder Concedente para viabilizar a dotação orçamentária, de maneira semelhante a qualquer dotação de receita do tesouro público – portanto, se o ente público não o fizer voluntariamente, a Concessionária privada, e seus financiadores, ficariam sujeitos à execução pela via do precatório.

diretamente as perspectivas de mudanças, a exemplo da eliminação de sobreposições ou criação de novos projetos. Nesse sentido:

- (i) No caso do ônibus municipal de São Luís, o qual, em tese, consolidou operações de transporte com instrumentos de delegação (contrato de concessão) e procedimento licitatório prévio, nota-se a previsão contratual para a possibilidade de alteração de itinerários por parte do Poder Concedente<sup>41</sup>.
- (ii) Nos demais casos (ônibus semiurbano e transportes municipais dos demais municípios da Área de Estudo), não foram verificados instrumentos contratuais, se existentes, não sendo possível confirmar a existência de eventuais regramentos contratuais relativos à possibilidade de reestruturação das respectivas linhas de transporte.

De todo modo, a reorganização do sistema de TPC na RMGSL, em impactando as infraestruturas já existentes que são disciplinadas por instrumentos de delegação legítimos, implicaria, no mais das vezes, a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de tais contratos, conforme especificamente disciplinado em cada caso no respectivo instrumento, considerando que, em regra, tais arranjos jurídicos garantem ao concessionário a primazia do equilíbrio contratual na ocorrência de eventos que impactem o cálculo econômico-financeiro inicialmente elaborado.<sup>42</sup>

Já no âmbito das demais operações de transporte, que não tenham a devida regularidade, seja pela inexistência do devido instrumento jurídico de delegação ou pelo instrumento jurídico precário da mera autorização, seja pela não realização de prévia licitação à contratação, a perspectiva de reorganização do sistema de transporte público coletivo da RMGSL, em impactando as infraestruturas já existentes, não encontraria restrições jurídicas significativas, afastando-se os riscos de eventual equilíbrio econômico-financeiro, uma vez que se referem a operações de caráter precário, passíveis de revogação, que não contaram com as formalidades e procedimentos jurídicos adequados para sua instauração. De toda forma, os elementos de análise voltados especificamente para a perspectiva de reestruturação do sistema de TPC na RMGSL serão mais profundamente analisados no âmbito dos próximos produtos deste Estudo.

---

<sup>41</sup> Trata-se da cláusula 8.2 da minuta contratual referente às concessões de ônibus municipal em São Luís: “O PODER CONCEDENTE poderá determinar à CONCESSIONÁRIA modificações na operação do Sistema de Transporte Público Coletivo Municipal, em especial acerca dos seguintes temas:

a. Alterações de itinerários;  
b. Implementação de terminais;  
c. Acréscimo ou supressão de frota;  
d. Acréscimo ou supressão de horários;  
e. Remanejamento de veículos, observada a idade-média;  
f. Ampliação do número de linhas; e  
g. Implantação de pontos de embarque e desembarque.”

<sup>42</sup> No presente caso, os contratos de concessão de ônibus municipal em São Luís possuem previsão de alteração de itinerários pelo poder concedente. Não obstante, a redação contratual é silente quanto às consequências econômico-financeiras

#### **3.6.4 Integração tarifária**

Com base nas informações disponibilizadas e na busca ativa de dados para a elaboração do presente estudo, não foram identificados instrumentos jurídicos que disciplinem sistemas de bilhetagem integrada de abrangência nos municípios integrantes da RMGSL (neste caso, o transporte de ônibus semiurbano).

Em âmbito municipal, em São Luís, há integração comportando apenas os ônibus do transporte público do município, sob as condições de (i) os usuários usufruírem da integração por 2 (duas) horas e (ii) permanência no mesmo sentido da viagem.

Dessa forma, nota-se que a integração tarifária não é realizada entre os municípios da RMGSL. Ademais, não foram identificados eventuais instrumentos jurídicos que disciplinem a gestão da arrecadação tarifária, como contratos ou convênios.

### 3.7 Anexos Jurídicos

#### 3.7.1 Framework Geral da RM

Tabela 1: Framework Institucional da RM

FRAMEWORK INSTITUCIONAL DA RM	
<b>Constituição da RM</b>	A Região Metropolitana da Grande São Luís (“ <u>RMGSL</u> ” ou “ <u>Grande São Luís</u> ”) foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 38/1998 (“ <u>LC nº 38/98</u> ”), e é composta por 13 (treze). Atualmente, a Lei Complementar Estadual nº 174/2015 (“ <u>LC nº 174/15</u> ”) é o instrumento normativo que rege a RMGSL.
<b>Composição da RM e atualização</b>	Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís
<b>Correspondência da RM com a disciplina jurídica metropolitana</b>	N/A
<b>Estrutura de governança da RM</b>	(i) <u>Colegiado Metropolitano</u> , com caráter executivo e deliberativo; (ii) <u>Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos</u> , com caráter consultivo e deliberativo; (iii) <u>Agência Executiva Metropolitana</u> , com caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano; (iv) <u>Fundo de Desenvolvimento Metropolitano</u> .
<b>Contratos celebrados pela RM</b>	N/A
<b>Existência de Convênios/Consórcios Públicos</b>	N/A
<b>Normas sobre Mobilidade Urbana editadas pela RM</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL (“ <u>PDDI-RMGSL</u> ” ou “ <u>PDDI</u> ”), ainda não aprovado pela Assembleia Legislativa do Maranhão.
<b>Agente fiscalizador metropolitano</b>	A Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (“ <u>MOB</u> ”) é entidade de natureza autárquica executiva, dotada de personalidade jurídica de direito público interno com autonomia administrativa, financeira e fiscalizadora. Criada pela Lei Estadual nº 10.213, de 9 de março de 2015 (“ <u>Lei nº 10.213</u> ”), a MOB integra a administração indireta do Poder Executivo do Estado do Maranhão e está vinculada à Casa Civil

Fonte: Elaboração própria.

### 3.7.2 Operações existentes de transporte

Tabela 2: Ônibus Municipal de São Luís – CONTRATO DE CONCESSÃO N° 004/2016

ÔNIBUS MUNICIPAL DE SÃO LUÍS – CONTRATO DE CONCESSÃO N° 004/2016	
<b>Contrato / Tipo de Operação</b>	Contrato de Concessão Comum do Serviço de Transporte Público Coletivo de Passageiros no Município de São Luís
<b>Partes</b>	Prefeitura Municipal de São Luís (Poder Concedente) e a Concessionária:  Lote I - Consórcio Central  Lote II – Consórcio Via SL  Lote III - Consórcio Upaon-Açú  Lote IV – Viação Primor Ltda.
<b>Autoridade Reguladora</b>	Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT)
<b>Objeto</b>	Exploração e operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros.  A prestação dos serviços citados compreende:  i. Operação dos serviços de transporte de passageiros por ônibus de todo o Sistema de Transporte Público Coletivo Municipal, referente ao seu respectivo lote;  ii. Disponibilização, manutenção, remoção, guarda e conservação, de acordo com os melhores procedimentos técnicos, dos ônibus e demais veículos integrantes da frota;  iii. A gestão do sistema de controle e arrecadação de tarifas no Município de São Luís, inclusive por meio da bilhetagem eletrônica;  iv. Aquisição da FASE 2 GESTÃO DE FROTA do SISTEMA DE BILHETAGEM AUTOMÁTICA – SBA, que compreenderá a gestão e atualização de informações de itinerários e Horários de Linha, por meio da divulgação em Pontos de Embarque e Desembarque, ou online, por meio de utilização de plataforma smartphone, e outras tecnologias;

	<p>v. Manutenção preventiva e tempestiva do SISTEMA DE BILHETAGEM AUTOMÁTICA – SBA (Fase 1 e Fase 2) dos equipamentos embarcados obrigatórios, quais sejam: validadores para Bilhetagem Eletrônica, controle por biometria, câmeras de segurança e controle, botão de pânico, GPS e gestão da frota;</p> <p>vi. Implantação e disponibilização ao PODER CONCEDENTE de Centro de Controle Operacional – CCO, destinado a reunir os dados e informações do SISTEMA DE BILHETAGEM AUTOMÁTICA, nos termos do item 5 do ANEXO 01 do EDITAL;</p> <p>vii. Constituição de CONSÓRCIO OPERACIONAL junto às demais contratadas, em 30 (trinta) dias após a assinatura dos respectivos CONTRATOS, para gerir o SISTEMA DE BILHETAGEM AUTOMÁTICA, compreendendo; (a) cadastramento, junto com a SMTT, de USUÁRIOS, bem como beneficiários de Vale Transporte, descontos tarifários e gratuidades; (b) emissão e comercialização de créditos eletrônicos de viagens (passageiros convencionais, estudantes, vale transporte); (c) emissão e controle dos cartões de gratuidades; (d) emissão, comercialização e distribuição dos bilhetes eletrônicos necessários à viabilização da fruição do serviço;</p> <p>viii. Implantação de Central de Atendimento aos Usuários,</p> <p>compreendendo a disponibilização de informações da rede de transportes públicos, bem como a recepção de reclamações, conforme descrito no ANEXO 01 do EDITAL;</p> <p>ix. A manutenção e operação dos TERMINAIS DE INTEGRAÇÃO relacionados no item 4 do ANEXO 01 do EDITAL;</p> <p>x. Demais obrigações decorrentes da PROPOSTA apresentada pela CONCESSIONÁRIA, do EDITAL ou da legislação municipal, estadual ou federal aplicável, assegurado o equilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO.</p>
<b>Municípios integrantes das linhas de transporte</b>	São Luís
<b>Tipo de Outorga</b>	Fixa
<b>Valor do contrato</b>	<p>Lote I – R\$ 2.250.586.911,00 (dois bilhões, duzentos e cinquenta milhões, quinhentos e oitenta e seis mil, novecentos e onze reais)</p> <p>Lote II – R\$ 1.561.639.808,00 (um bilhão, quinhentos e sessenta e um milhões, seiscentos e trinta e nove mil, oitocentos e oito reais)</p> <p>Lote III – R\$ 1.922.887.902,00 (um bilhão, novecentos e vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, novecentos e dois reais)</p> <p>Lote IV – R\$ 1.767.507.542,00 (um bilhão, setecentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e sete mil, quinhentos e quarenta e dois reais)</p>
<b>Data de assinatura</b>	Lote I - 01/09/2016

	<p>Lote II - 01/09/2016</p> <p>Lote III – 01/09/2016</p> <p>Lote IV – 22/07/2016</p>
<b>Vigência</b>	20 anos, prorrogáveis por mais 10 anos
<b>Atribuições e obrigações</b>	<p>Constituem direitos da CONCESSIONÁRIA:</p> <p>a. A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO, de acordo com as condições efetivas da PROPOSTA apresentada, respeitados os princípios legais e regulamentares que regem a exploração dos serviços;</p> <p>b. O recebimento integral da TARIFA PÚBLICA, que representará o total, ou parte, da remuneração pelos serviços prestados nos termos do EDITAL;</p> <p>c. A exploração de fontes de receitas acessórias, alternativas, complementares, e provenientes de projetos acessórios, compatíveis com o objeto da CONCESSÃO;</p> <p>d. O rateio, na proporção de sua participação no CONSÓRCIO OPERACIONAL, de todos os valores depositados e administrados pelo CONSÓRCIO OPERACIONAL;</p> <p>e. A garantia da ampla defesa e do devido processo legal, nos casos de imputação de penalidades, nos termos do Regulamento dos Serviços;</p> <p>f. O aumento da TARIFA PÚBLICA em caso de configuração de déficit de cobertura da TARIFA DE REMUNERAÇÃO pela RECEITA TARIFÁRIA, configurado como líquido, certo e exigível, após o competente processo administrativo, que se prolongue por mais de 30 (trinta) dias, na hipótese de não adoção de outras medidas garantidoras do equilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO, nos termos da legislação pertinente;</p> <p>g. Receber do PODER CONCEDENTE a devida remuneração pela disponibilização de veículos para serviços extraordinários, não incluídos no ANEXO 01 do EDITAL.</p> <p>h. Receber dos titulares de outorgas de outros serviços públicos, o respectivo preço pelo uso das áreas dos Terminais de Integração concedidos.</p> <p>i. Prestar as garantias de execução do CONTRATO previstas no EDITAL.</p> <p>Constituem deveres do PODER CONCEDENTE:</p>

- a. Fiscalizar permanentemente, por meio da SMTT, a prestação do serviço concedido;
- b. Aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- c. Intervir na prestação de serviço, nos casos e condições previstos em lei, no EDITAL e no CONTRATO;
- d. Homologar reajustes e proceder à revisão ordinária e extraordinária da TARIFA DE REMUNERAÇÃO refletindo-a na TARIFA PÚBLICA, na forma do EDITAL e seus ANEXOS, deste CONTRATO de Concessão, das Leis Federais nº 8.666/1993, nº 8.987/1995 e nº 12.587/2012 e demais disposições legais regulamentares aplicáveis;
- e. Receber o valor de OUTORGA proposto pela CONCESSIONÁRIA em sua PROPOSTA COMERCIAL;
- f. Extinguir a concessão nos casos previstos em lei e no CONTRATO;
- g. Cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- h. Zelar pela boa qualidade do serviço, apurando e solucionando queixas e reclamações dos USUÁRIOS;
- i. Sugerir novas providências visando a melhoria e fiel execução da concessão;
- j. Modificar, unilateralmente, as disposições regulamentares do serviço para melhor adequação ao interesse público, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, os requisitos das Leis Federais nº 8.666/93, nº 8.987/95 e nº 12.587/12, bem como a oitiva prévia da CONCESSIONÁRIA;
- k. Realizar a prévia instauração de processo administrativo com o fim de definir prazo e forma de transferência da atividade, bem como apuração e pagamento da prévia e justa indenização de eventuais investimentos, inclusive os não amortizados ou não depreciados, no caso de extinção da CONCESSÃO antes do prazo e na hipótese de assunção de qualquer das atividades compreendidas na subcláusula 2.1 (prazo de vigência da concessão) deste CONTRATO;
- l. Permitirá publicidade na infraestrutura dos terminais, de acordo com a legislação vigente;
- m. Permitir a exploração de receitas acessórias, complementares, alternativas e de projetos associados por parte da CONCESSIONÁRIA;
- n. Favorecer a modicidade da TARIFA PÚBLICA, e manter a sustentabilidade dos SERVIÇOS, por meio da concessão de subsídios ou outras formas legalmente admitidas;
- o. Estimular a racionalização e melhoria do serviço;

	<p>p. Observar, em todas as solicitações encaminhadas à CONCESSIONÁRIA, as condições da proposta e o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, assegurando o devido processo administrativo, contraditório e ampla defesa, e promovendo os meios para a sua recomposição, caso constatado;</p> <p>q. Aprovar o inventário dos bens vinculados à CONCESSÃO a ser elaborado e atualizado pela CONCESSIONÁRIA.</p> <p>r. Manifestar-se motivadamente acerca dos requerimentos da CONCESSIONÁRIA atinentes à prestação do serviço e execução contratual;</p> <p>s. Remunerar a CONCESSIONÁRIA, de acordo com o número de veículos disponibilizados, pela prestação de serviços extraordinários, não incluídos no ANEXO 01 (Projeto básico) do EDITAL.</p> <p>O PODER CONCEDENTE poderá determinar à CONCESSIONÁRIA modificações na operação do Sistema de Transporte Público Coletivo Municipal, em especial acerca dos seguintes temas:</p> <p>a. Alterações de itinerários;</p> <p>b. Implementação de terminais;</p> <p>c. Acréscimo ou supressão de frota;</p> <p>d. Acréscimo ou supressão de horários;</p> <p>e. Remanejamento de veículos, observada a idade-média;</p> <p>f. Ampliação do número de linhas; e</p> <p>g. Implantação de pontos de embarque e desembarque.</p>
<p><b>Forma de Remuneração da Contratada</b></p>	<p>A TARIFA DE REMUNERAÇÃO da CONCESSIONÁRIA será composta pela TARIFA PÚBLICA paga diretamente pelo USUÁRIO, bem como por eventuais subsídios tarifários, pagos mensalmente pelo PODER CONCEDENTE, de acordo com as disposições do ANEXO 01 (Projeto básico) do EDITAL.</p> <p>Para fins do presente CONTRATO, entende-se por TARIFA DE REMUNERAÇÃO justa aquela que, em cumprimento ao equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, propicie o custeio, ao menos, dos seguintes fatores:</p> <p>a. Custos operacionais diretos e indiretos;</p>

	<p>b. Investimentos e custos de depreciação sobre todos os bens envolvidos na prestação dos serviços, compatível com os prazos e com o regime de depreciação;</p> <p>c. Remuneração de todo o capital amortizável empregado para a execução dos serviços, direta ou indiretamente, como por exemplo: garagens e suas benfeitorias, frota, máquinas, sistemas eletrônicos, operação de bilhetagem eletrônica, instalações, ferramentas, equipamentos e almoxarifado, dentre outros;</p> <p>d. Despesas com encargos tributários e sociais, despesas administrativas, outorga e demais despesas e custos previstos ou autorizados;</p> <p>e. Custos necessários à disponibilização para venda de créditos eletrônicos em seus pontos de vendas internos ou externos.</p>
<b>Reajuste Tarifário</b>	Como forma de manutenção da expressão financeira da TARIFA DE REMUNERAÇÃO, o CONTRATO será reajustado anualmente por ato do Poder Executivo, de acordo com a fórmula descrita no estabelecidos no ANEXO 01 (Projeto Básico) do EDITAL, considerando-se como data base a data de assinatura do contrato.
<b>Requalificação da Tarifa</b>	A TARIFA DE REMUNERAÇÃO será objeto de revisão ordinária a cada 4 (quatro) anos, contados a partir da vigência do presente CONTRATO, com objetivo de (i) aferir a correção da fórmula paramétrica de reajuste anual em face da realidade da CONCESSÃO; (ii) refletir os ganhos de qualidade e eficiência na prestação do serviço, conforme apurado pelo PODER CONCEDENTE; (iii) rever os índices de avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos SERVIÇOS objeto da CONCESSÃO; e (iv) promover de forma ampla a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO.
<b>Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro</b>	Na ocorrência de modificações nas características operacionais do sistema de transporte público coletivo, ocasionadas por fatos imprevisíveis, áleas econômicas extraordinárias, ou riscos assumidos pelo PODER CONCEDENTE quando de sua repartição contratual, é assegurada a revisão extraordinária da TARIFA DE REMUNERAÇÃO.
<b>Formas de Reequilíbrio</b>	<p>A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, será implementada, preferencialmente, por meio da revisão extraordinária da TARIFA DE REMUNERAÇÃO e deverá estar fundamentada em relatório técnico ou laudo pericial que demonstre o impacto da ocorrência nas projeções do modelo de negócio apresentado pela CONCESSIONÁRIA, especialmente nos casos enumerados, a título exemplificativo, nos subitens a seguir:</p> <p>a. variação dos custos oriundos de ganhos de produtividade gerados por fatores externos à CONCESSIONÁRIA;</p> <p>b. alteração unilateral imposta pelo PODER CONCEDENTE das condições de execução do CONTRATO, que importe variação de custos ou de receitas, para mais ou para menos.</p> <p>c. ocorrência de caso fortuito e de força maior, não sendo considerado, para este efeito, evento cuja cobertura seja aceita por instituição seguradora que atue no mercado brasileiro ou internacional, ainda que o seguro não esteja contratado pela CONCESSIONÁRIA.</p>

	d. alteração legislativa de caráter específico, que tenha impacto significativo e direto sobre as TARIFAS, sobre os custos, ou sobre o subsídio, para mais ou para menos, relacionados com o OBJETO da CONCESSÃO.
<b>Garantias</b>	<p>A CONCESSIONÁRIA prestará garantias específicas do exato e pontual cumprimento das obrigações decorrentes do CONTRATO no valor inicial equivalente a 5% (cinco por cento) do valor previsto para o investimento total referente a cada ano da CONCESSÃO, conforme constante no Plano de Negócios apresentado pelo LICITANTE.</p> <p>A garantia prevista poderá ser prestada nas seguintes modalidades:</p> <p>a. Caução em dinheiro;</p> <p>b. Fiança bancária emitida por instituição financeira autorizada a funcionar no país, em favor do PODER CONCEDENTE;</p> <p>c. Seguro-garantia emitido por companhia seguradora brasileira, em favor do PODER CONCEDENTE; ou</p> <p>d. Títulos da dívida pública da União ou do Estado do Maranhão, desde que não gravados com cláusula de inalienabilidade e impenhorabilidade ou adquiridos compulsoriamente e de liquidez imediata.</p>
<b>Hipóteses de extinção</b>	Advento do termo do contrato, encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência da concessionária
<b>Riscos da Contratada</b>	Inexecução total ou parcial do contrato, prestação inadequada dos serviços, descumprimento de cláusulas contratuais, perda de condições econômicas ou técnicas
<b>Riscos do Poder Concedente</b>	Não especificados diretamente, mas incluem riscos relacionados à necessidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato
<b>Riscos Compartilhados</b>	Não especificados diretamente, mas são implícitos em cláusulas sobre revisão tarifária e equilíbrio econômico-financeiro
<b>Transferência / Subcontratação</b>	Permitida a cessão ou subcontratação parcial dos serviços, com autorização prévia do poder concedente
<b>Transferência de Controle</b>	Depende de prévia anuência do poder concedente, sob pena de caducidade da concessão
<b>Penalidades</b>	Advertência, multa, caducidade da concessão, suspensão temporária de participação em licitações, declaração de inidoneidade

<b>Aditivos Contratuais</b>	Não especificado diretamente, mas implícito na possibilidade de ajustes para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.
-----------------------------	---

Fonte: Elaboração própria.

### 3.7.3 Sistema de Bilhetagem Metropolitana

Tabela 3: Sistema de Bilhetagem Metropolitana

<b>Autoridade metropolitana responsável</b>	<b>MOB</b>
<b>Autoridade metropolitana responsável</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Instrumento contratual / convênio</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Conta de Arrecadação/Centralização</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Conta de Repasse</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Conta de Complementação</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Sistema de Rateio</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Ordem de prioridades nos repasses</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Periodicidade dos repasses</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Cronograma de implantação de novos sistemas de arrecadação e repartição tarifária</b>	<i>Sem informação.</i>
<b>Instituição financeira custodiante</b>	<i>Sem informação.</i>

Fonte: Elaboração própria.